

316.568 316.568 (31)

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
REGIONÁLIS KUTATÁSOK KÖZPONTJÁNAK
DUNÁNTÚLI TUDOMÁNYOS INTÉZETE

31
1984

KÖZLEMÉNYEK
31.

TERÜLETI ÖSSZEFÜGGÉSEK
A SZOCIALISTA GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSBAN

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
REGIONÁLIS KUTATÁSOK
KÖZPONTJÁNAK
DUNÁNTÚLI TUDOMÁNYOS INTÉZETE
KÖZLEMÉNYEK 31.

*

ЗАДУНАЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВА-
ТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ЦЕНТРА
ПО ИЗУЧЕНИЮ РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ ВЕНГЕРСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК СООБЩЕНИЯ ВЫПУСК 31.

*

WEST-HUNGARIAN SCIENTIFIC
INSTITUTE OF THE CENTER
FOR REGIONAL STUDIES OF THE
HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES
PROCEEDINGS
VOLUME 31.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
REGIONÁLIS KUTATÁSOK KÖZPONTJÁNAK
DUNÁNTÚLI TUDOMÁNYOS INTÉZETE

KÖZLEMÉNYEK

31.

TERÜLETI ÖSSZEFÜGGÉSEK
A SZOCIALISTA GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSBAN

(Nemzetközi tanulmánykötet)

Pécs

1984

A fordításokat eredetijükkel egybevetette, és a kötetet szerkesztette:

HORVÁTH GYULA

Műszaki szerkesztő:

FARKAS BÉLA

ISSN 0580-4779

ISBN 963 837 1099

Felelős kiadó:

ENYEDI GYÖRGY, az MTA Regionális Kutatások Központjának főigazgatója

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADEMIA
KÖNYVTÁRA

REGIONÁLIS POLITIKA ÉS A TERMELŐERŐK TERÜLETI SZERVEZÉSÉNEK IRÁNYÍTÁSA A BOLGÁR NÉPKÖZTÁRSASÁGBAN

(MÓDSZERTANI ALAPELVEK)

NAJDENOVA, RADKA-POPOV, PETÖR

A tanulmány összefoglalja a bolgár regionális politika különböző fejlődési szakaszait, a termelőerők területi elhelyezésének stratégiai irányvonalaként kezelt területi-termelési komplexumok sajátos vonásait, a településrendszerek fejlesztésének elvi és módszertani kérdéseit. Részletesen tárgyalja az általános területfejlesztési keretterv szerepét a területi tervezésben, majd elemzi a termelőerők területi szervezésének irányítási folyamatát. Átfogóan ismerteti az irányítási rendszer egyik alapelemének, a területi tervezésnek a céljait, módszertani alapelveit, s végül bemutatja a területi irányítás néhány fontosabb elvi kiindulópontját.

I. Bulgária regionális politikája¹

1. A regionális politika mint a szocialista állam társadalmi-gazdasági politikájának része

Az ésszerű területfejlesztés kérdése mindig az irányító szervek figyelmének a központjában állt, s ennek helyes megoldása döntő tényező abban, miként valósulnak meg országunk társadalmi-gazdasági fejlesztésének stratégiai céljai, a társadalmi termelés hatékonyságának fokozása és a lakosság életszínvonalának emelése. A szocialista állam már a szocialista forradalmat követő első években a burzsoá rendtől örökölt gazdasági elmaradottság felszámolásával kapcsolatos alapvető feladatok megoldását összekapcsolta a tőkés Bulgária „hagyományos” ipari központjain kívül eső területek gazdasági aktivizálásával. A népgazdaság területi szerkezetének e változási szakaszában létrejöttek a feltételek ahhoz, hogy az egyes térségek természeti és munkaerőforrásai bekapcsolódjanak az ország gazdasági vérkeringésébe. Így például a Marica nyugati medencéje lignitkészleteinek intenzív kiaknázása eredményezte a vegyi-, cement- és energetikai ipari központ, Dimitrovgrád kifejlődését. A Rodopei medence polimetallikus érceinek feltárása és kiaknázása adott lökést Kardzsaliban és Plovdivban a színesfémkohászat fejlesztésének. Erre az időszakra esett a rézbányászat és -feldolgozás jelentős fellendülése.

A termelőerők területi elhelyezésének tökéletesítése nagy lendületet vett a Bolgár Kommunista Párt Központi Bizottságának 1956 áprilisi plénuma után, amelyen a gyors ütemű és az eddiginél nagyobb léptékű gazdaságfejlesztéssel, valamint a beruházások intenzív növelésével kapcsolatos határozatokat hoztak. A szocialista iparosítás, a mezőgazdaság átszervezése, a Szovjetunióval és a többi KGST-tagországgal kialakított egyre szorosabb együttműködés tág teret nyitott a

¹ E fejezetet NAJDENOVA, R. írta.

termelőerők fejlődése és a társadalmi termelés területi szervezése előtt. Új gazdasági központok jöttek létre, amelyek vonzáskörzetükben fontos szervezési feladatokat láttak el, és aktívan közreműködtek az ország egyes körzeteiben a termelési komplexumok kialakításában. Ugyanakkor sikeres kísérletek történtek arra is, hogy megszüntessék az egyes területi egységek társadalmi-gazdasági fejlettségi szintjében megmutatkozó különbségeket. Kifejlődtek az első területi-ipari komplexumok, többek között a kelet-marica-vidéki és a várna-devnyai. Azonban a területfejlesztés további irányait megjelölő egyértelmű koncepció hiánya miatt az új ipari termelési kapacitások elhelyezésében elsősorban az ágazati szempontok érvényesültek. Számtalan esetben az ipari termelés területi koncentrációja éles ellentmondásba került a meglévő munkaerőforrásokkal, s ez aztán gyors migrációs folyamatokhoz és egész sor társadalmi-gazdasági probléma kialakulásához vezetett az egyes térségekben. E kérdések gyors megoldása a további társadalmi-gazdasági fejlődés szempontjából halaszthatatlan feladat lett.

Bulgária regionális politikájának fejlődésében fontos mozzanat volt a BKP KB 1970 márciusi plénuma, amelyen jóváhagyták a termelőerők területi elhelyezésének irányelveit a következő 15–20 évre.² A plénum határozata alapján megkezdődött a termelőerők területi elhelyezését szolgáló, szervezeteket, kritériumokat, mutatókat és szabályozókat átfogó egységes irányítási rendszer kialakítása. Jóváhagyták a beruházási objektumok telephely-választási mechanizmusát. Megindultak a területfejlesztés további tökéletesítésével, ill. hatékonyságának fokozásával kapcsolatos kérdések részletes kidolgozására irányuló munkálatok.

A plénum határozatainak teljesítése a következő fontosabb eredményekhez vezetett:

★ Megvalósult a termelőerők viszonylag egyenletesebb területi elhelyezése. A gazdaságilag gyengén fejlett megyékben (például Kirdzsali, Sumen, Tirgoviste, Szilisztra, Blagoevgrad megyékben) felgyorsult a társadalmi-gazdasági fejlődés. Az 1971–1977 közötti időszakban az ipari foglalkoztatottak száma 40 ezerrel nőtt.

★ A kiemelkedően fejlett megyék (például Szófia, Burgasz, Sztara Zagora, Gabrovo, Veliko-Tirnovó megyék) iparát elsősorban intenzív módon, a meglévő termelői kapacitások korszerűsítésével és rekonstrukciójával fejlesztették. Tovább folytatták a tervezett termelési szakosítási irányhoz nem illeszkedő ipari kapacitások kivonását a megyékből.

★ A munkaerőforrások komplex hasznosítása érdekében a bányaiipari központokban (Pernik, Dimitrovgád, Bobovdol, Kelet-Marica) női munkaerőt foglalkoztató könnyűipari vállalatokat létesítettek, míg az elsősorban fejlett könnyűiparral rendelkező megyékben (Plovdiv, Plevén) nehézipari, főleg gépgyártó vállalatokat alapítottak.

★ Az eltelt időszakban alkalmazott regionális politika az egyes területi egységekben megteremtette a munkaerő-kereslet és -kínálat egyensúlyát. Mindez kifejezésre jutott a migrációs folyamat csökkenésében is, ugyanis míg az 1970. évben 152 ezer fő, addig 1976-ban 120 ezer fő változtatott lakóhelyet. A különböző területi egységekben a lakossági jövedelmek közeledtek egymáshoz, és megerősödött az egyenletes növekedés tendenciája.

² Vö. TODOROV, Szt. (1970).

★ Létrejötték a feltételek a már kialakult ipari komplexumok megerősítéséhez (a Várna–Devnya, a Burgasz–Kameno területi-ipari komplexum, a délnyugat-bulgária rádióelektronikai ipari komplexum – Szófia, Botevgrad, Pernik, Kjusztendil, Blagoevgrad, Goce Delcsev). Ugyanakkor megkezdődött az új szakosított területi-ipari komplexumok kialakítása, mint például Északkelet-Bulgáriában, Várna központtal a hajógyártás, az élelmiszeripari gépgyártás Délközép-Bulgáriában Sztara Zagora központtal, a világítótest-gyártás Szliven központtal stb. Végeredményben tehát elmélyült az egyes területi egységek termelési specializációja, és élesebben rajzolódtak ki az alapfunkciók az egyes gazdasági komplexumokban.

★ Ésszerű arányok jöttek létre az ipari és a mezőgazdasági termelés között az egyes területi egységekben. Vraca, Vidin, Mihajlovgrad és Tolbuhin megyékben új iparvállalatok létesítésével biztosították a munkaerő egész évi foglalkoztatását és stabilitását. A nagyközségekben ipari műhelyeket nyitottak, ezzel részben a falusi lakosság helyben maradását segítették elő, részben pedig munkaerőt biztosítottak a mezőgazdaságnak.

★ A mobil termelési lehetőségeket jobban hasznosították a termelőerők egyenletesebb területi elhelyezése és az egyes területi egységekben fellépő társadalmi gondok megoldása érdekében. Fontos szerepet játszott ebben az elektronikai és az elektrotechnikai ipar; e vállalatokat a határmenti övezetekbe, a bányai ipari központokba és a megyeközpontoktól távol eső lakott helyekre, tehát oda telepítették, ahol a migrációs folyamatok a legintenzívebbek voltak.

★ Jobb arányt sikerült elérni az egyes területi egységek termelési és szolgáltatási szféráinak fejlesztése között. A nagy ipari központokban – a komplex lakossági szolgáltatások feltételeinek megteremtése, valamint az összes munkaerőforrás aktivizálása érdekében – a szociális infrastruktúra gyorsított fejlesztésére került sor.

Az országunkban érvényesülő regionális politika fontos eseménye volt a BKP KB 1977 márciusi plénuma, amely jóváhagyta „A Bolgár Népköztársaság területi berendezkedése és településhálózata továbbfejlesztésének és tökéletesítésének főbb irányai” megnevezésű koncepciót.³ E plénum megvitatta a területi-gazdasági és a területrendezési tervezés közötti szoros kapcsolat problémáját. Ezen kívül elemezte a multiplikációs módszer alkalmazásának alapvető mozzanatait a területi termelésszervezés tökéletesítésében.⁴ Célul tűzte ki a termelés hatékonyságának további növeléséhez, valamint az anyagi és szellemi jólét emeléséhez szükséges feltételek megteremtését. E célok a termelés területi koncentrációjának és specializációjának az elmélyítésével, a termelői és a szociális infrastruktúra létesítésének és üzemeltetésének kooperációjával, a településközi kapcsolatokon nyugvó településrendszerek kialakításával és a településhálózat korszerűsítésével valósíthatók meg.

Az ország társadalmi-gazdasági fejlődésével kapcsolatos feladatok e perspektíva jegyében történő megoldása új követelményeket támaszt a területfejlesztés elméletével és gyakorlatával szemben. Nagy vonásokban az alábbiakról van szó:

³ Vö. Osznovi naszoki za po-natar'snoto . . .

⁴ A multiplikációs eljárás a bolgár gazdaságirányítás speciális módszere, amely lényegében a rendszerszemlélet és a komplex célprogram-módszer sajátos kombinációja. – A szerk. megj.

★ A termelés területi koncentrációja és szakosítása szintjének emelésével kapcsolatos és a magas multiplikációs hatás eléréséhez szükséges döntéseket a népgazdasági érdekek szempontjából és nem az egyes ágazatok vagy területi egységek érdekeinek figyelembevételével kell értékelni. E döntéseknek arra kell irányulniuk, hogy biztosítsák a természeti, az anyagi, munkaerő- és egyéb források ésszerű hasznosítását mind az egyes megyékben, mind az ország egészében.

★ Meg kell találni a termelési-technológiai és a szállítási gazdasági kapcsolatok bővítésének és racionalizálásának lehetőségeit a több szomszédos megyét összefogó, optimális nagyságú, hatékony területi termelési-komplexumok kialakítása érdekében.

★ Az egyes településeken és településrendszerekben a termelői és a szociális infrastruktúra létrehozásakor nem az ágazatok szempontjait kell érvényesíteni, hanem a már működő és a tervezett vállalatkomplexumok közös érdekeit, valamint az adott településrendszerben élő lakossági érdekeket is figyelembe kell venni.

E követelmények figyelembevételével a területi tervező szervek meghatározták, hogy milyen alapvető funkcióik legyenek az egyes megyéknek a népgazdasági komplexumban. A termelés ágazati és területi koncentrációs szintjének további növelését tette lehetővé az azonos vagy hasonló termékeket gyártó vállalatokat egyesítő nagy gazdasági kombinátok létesítése. Így teremtték meg a feltételeket a megfelelő termékfajták zárt termelési-technológiai ciklusának a kialakításához egy vagy néhány szomszédos megye területén. A struktúrát meghatározó ágazatok vállalatainak bővítése, az alapfunkciókhoz nem illeszkedő termelés kivonása, valamint a megye termelési profiljának megfelelő ágazatok bevonása révén nőtt a termelés területi specializációjának a szintje is. Ennek eredményeképpen intenzívebbé váltak az ágazati és az ágazatközi kapcsolatok, több szomszédos megye között elmélyültek a komplexumképző folyamatok. Ily módon felgyorsult a különböző taxonómiai fokozatú területi-termelési komplexumok kialakulásának a folyamata.

2. A területi-termelési komplexumok kialakítása – a termelőerők területi elhelyezésének stratégiai irányvonala

A fejlett szocializmus építésének feltételei között a termelőerők dinamikus és viszonylag magas szintű fejlődése maga után vonja a társadalmi termelési rendszerű fejlesztését és ésszerű területi szervezését. A műszaki-tudományos haladás közvetlen hatására fokozottabban hasznosítják a gazdasági növekedés területi tényezőit, tökéletesedik a területi munkamegosztás, és erősödik az ágazati és területi folyamatok integrációja. Ennek eredményeként felgyorsulnak a méreteik, ágazati struktúrájuk és a népgazdaságban elfoglalt helyük szempontjából különböző területi-termelési komplexumok (TTK) kialakulásának és működésének folyamatai.

A területi-termelési komplexumok az anyagi termelési ágazatoknak, a termelési és a szociális infrastruktúrának tervszerűen, arányosan és egymással kölcsönhatásban, gazdaságilag és földrajzilag elkülönült területen fejlődő összességet jelentik. Az egyes ágazatoknak úgy kell kapcsolódniuk a települések helyi természeti, munkaerő- és gazdasági feltételeihez, s azokkal úgy kell kölcsönhatásra lépniük, hogy létrejöjjön az adott terület belső egysége és gazdasági teljessége.

A területi-termelési komplexumok elengedhetetlen minőségi jellemzőinek tartjuk a létesítendő strukturális elemek tudatos komplexitását és a nemzetgazdasági komplexum kereteiben történő célszerű termelésszakosítást. Az ágazatok és a TTK gazdasági egységének kölcsönös kapcsolata lehetővé teszi a termelési tartalékok ésszerű kihasználását és a hatékonyabb környezetvédelmet, érezhető gazdasági, társadalmi és ökológiai hatásokhoz vezetnek a népgazdaságban.

A területi-termelési komplexumok hatékony formák a társadalmi termelés területi szervezésében. Lényegében a népgazdasági komplexum területi szerkezetének azokat az alapvető elemeit jelenítik meg, amelyek a területi munkamegosztás révén egységes rendszert alkotnak. Térbeli és termelési méreteiktől függően makro-, mezo- és mikroregionális területi-termelési komplexumokról beszélhetünk, és ily módon a különböző taxonómiai fokozatú integrált gazdasági körzetfajták (körzet, alkörzet, mikrokörzet) gazdasági szigeteit hozzák létre. A területi-termelési komplexumok rangját az határozza meg, hogy az adott komplexum milyen szerepet vállal a népgazdasági problémák megoldásából, milyen a termelőerők fejlettségi szintje, a termelés szerkezete, a belső és a külső termelési-technológiai, szállítási-gazdasági kapcsolatok rendszere és intenzitása, fejlődésük komplexitásának foka stb.

Függetlenül a taxonómiai fokozattól, a területi-termelési komplexumok nyílt rendszerek. Minél alacsonyabb hierarchikus szinten helyezkedik el az adott TTK, annál jobban függ a magasabb hierarchikus rangú TTK-tól. A hierarchia valamennyi szintjén a területi-termelési komplexumok kialakulásuk, működésük és fejlődésük szempontjából egyéni sajátosságokat tükröznek, ezért differenciált megközelítésre van szükség ágazati, funkcionális és területi struktúrájuk ésszerű módozatainak a kidolgozásában. Mindemellett azonban a különböző TTK-k létrehozását és fejlesztését általános törvényszerűségek mozgatják, amelyek azt teszik lehetővé, hogy egységes módszertani alapokon és szempontok szerint folyjék kutatásuk, a velük kapcsolatos prognózisok kialakítása, tervezésük és irányításuk.

Az optimális méretű és struktúrájú területi-termelési komplexumok kialakítása a területi tervezés egyik alapkövetelménye. A tervezés feladata az, hogy feltárja a kialakulóban lévő vagy már kialakult, különböző taxonómiai fokozatú területi-termelési komplexumokat a célból, hogy tervezési egységekként azokat felhasználja a következő öt éves népgazdaságfejlesztési tervekben. Ennek érdekében folytak olyan komplex tervelőkészítő kutatások, amelyek az egyes TTK-t társadalmi és gazdasági kérdéseinek meghatározását és tanulmányozását, valamint a továbbfejlesztési irányainak a megalapozását szolgálták.

Az alábbi feladatok megoldására került sor:

a) Megtörtént a természeti, a társadalmi és a gazdasági feltételek komplex értékelése abból a célból, hogy megállapítsák a termelőerők további fejlesztésének lehetőségeit, a területi koncentrációs és specializációs szint emelésének lehetőségeit, valamint a komplexumképző folyamatok elmélyítésének útjait az ország különböző részeiben.

b) Elvégezték a termelőerők fejlettségi szintjének és területi munkamegosztásnak az anyagi termelés alapvető ágazataira kiterjedő komplex vizsgálatát, azért, hogy a termelési-technológiai ciklusok területi vetületéről kellő áttekintést nyerjenek, és feltárják e folyamatoknak a területi specializációra és a komplexumképzésre gyakorolt hatásait.

c) Megalapozták a kiemelt területi-termelési komplexumok ágazati, funkcionális és területi struktúrájának tökéletesítését annak érdekében, hogy fokozzák a termelés gazdasági, társadalmi és ökológiai hatékonyságát.

A kitűzött feladatok teljesítéséhez a termelőerők területi szervezésével kapcsolatos konkrét kutatásokban a regionális analízis és szintézis számos módszerét alkalmazták, többek között

- az egyes TTK-k specializáltságának mennyiségi értékelését szolgáló index-módszert,

- az energiatermelési ciklusok módszerét, amely alkalmas arra, hogy bármely taxonómiai rangú TTK struktúráját sokoldalúan és mélységében feltárja, alkotóelemeit egységbe foglalja, termelési-technológiai és szállítási-gazdasági kapcsolataik teljes rendszerét feltárja,

- matematikai-statisztikai módszereket, mindenekelőtt a többdimenziós elemzést, az ún. „wroclawi taxonómiát”, a Stuart-féle gravitációs módszert stb. Az adott feladat jellegétől függően a külön-külön alkalmazandó módszerek segítségével pontosan kifejezhető a termelőerők fejlődésének területi differenciálódása, vázolható a területi-termelési komplexumok hatóköre, mérhető azok potenciálja, prognosztizálható jövőbeli fejlődésük,

- mérlegmódszereket, többek között a munkaerő-mérlegeket, az egyes országrészek bővített újratermelési folyamataira jellemző területi ágazati kapcsolatok mérlegét.

A regionális elemzés alkalmazott módszerei feltárták az ágazati és ágazatközi területi-termelési képződmények bonyolult kialakulási folyamatának különböző oldalait, és összességükben lehetővé tették az egyes terek és ezek konfigurációinak a felvázolását, valamint az egyes TTK-k fejlettségi szintjének, ágazati, funkcionális és területi struktúrájának a meghatározását.

A vizsgálatok azt bizonyították, hogy Bulgáriában 8 makroregionális területi-termelési komplexum létezik, közülük mindegyik egymással szomszédos megyét fog át. Olyan megyecsoportok ezek, amelyek területén az alapvető, struktúrát meghatározó ipari ágazatok termelési-technológiai ciklusai zártak. E komplexumok érettségi foka különböző, emiatt a területi tervező szervezetnek az optimális fejlesztés kidolgozásában komoly gondokkal kell megküzdeniük.

A legnagyobb és a legjobban kifejlődött TTK Délnyugat-Bulgáriában található (Szófia város, valamint Szófia, Pernik, Kjustendil és Blagoevgrad megyék). A délnyugati TTK vezető szerepet játszik a nehéz- és színesfémkohászatban, a beruházási eszközök gyártásában, a rádió- és a szervezőtechnika, a textil-, a cellulóz- és papírgyártásban, valamint a gyógyszeriparban.

A következő területi-termelési komplexum Felső-Trákia és a Nyugat-Rodope vidékén van kialakulóban (Pazardzsisz, Plovdiv, Szmoljan megyék). A nyugat-felső-trákiai TTK a színesfémkohászatra, víziergia-termelésre, erdőfeldolgozásra, élelmiszeriparra, mezőgazdasági gépgyártásra, elektrotechnikai és elektronikai gépgyártásra, kertészetre, zöldség-, rizs- és illóolaj-kultúrák termesztésére specializálódott.

A harmadik területi-termelési komplexum Felső-Trákia és a Rodope keleti részén fejlődik (Sztara Zagora, Haszkovo és Kirdzsali megyék). A kelet-felső-trákiai TTK az ipari manipulátorok (robotok) gyártására, elektromos energia, műtrágya-, színesfém, hidraulikus, pneumatikus és mezőgazdasági gépgyártásra,

dohánytermesztésre és dohányipari termékek előállítására, gyapottermesztésre és selyemhernyó-tenyésztésre specializálódik.

A negyedik területi-termelési komplexum Délnyugat-Bulgáriában alakul ki (Burgasz, Szliven és Jambol megyék területén). A délkeleti tengermenti körzet a kőolajfinomításra, gépgyártásra (tehervagonok, kábelek, szellőztetés-technika gyártására), élelmiszer- és textiliparra specializálódik. Az ország harmadik fémkohászati bázisának felépülésével ez a TTK nehézfémkohászatra is szakosodik majd. A mezőgazdaság alapvető specializációja – a gyorsan fejlődő gazdasági és társadalmi turizmus szükségleteinek kielégítését szolgáló zöldség- és gyümölcs-termesztés.

Az ötödik területi-termelési komplexum Északkelet-Bulgária partmenti területein fejlődik (Várna, Tolbuhin, Sumen és Tírgoviste megyék területén). Az északkeleti tenger melléki TTK a területi munkamegosztásban nehézipari termékek gyártásával, hajógyártással, autógyártással, vegyi- (különbéféle szódák és műtrágyagyártás), cement-, üveg- és fajansz-porcelán áruk termelésével, vetőmag-, napraforgó-, zöldség- és gyümölcs-termesztéssel vesz részt.

A hatodik területi-termelési komplexum Északkelet-Bulgária Duna menti részén alakul ki (Rusze, Razgrad és Szilisztra megyék). A termelési specializáció szempontjából a nehézipari és mezőgazdasági gépgyártás, a folyami hajógyártás, beruházási berendezések gyártása, szervezőtechnika, élelmiszeripari termelés, vetőmag-, zöldség- és gyümölcs-termesztés dominál.

A hetedik területi-termelési komplexum Északközép-Bulgáriában helyezkedik el (Pleven, Lovecs, Gabrovo és Veliko Tírnovo megyék területén). Termelési specializációját az olajfinomítás, gépgyártás (elektromos műhelydaruk, villamos targoncák, fémvágó gépek, rádiótechnika gyártása), textil, bőr- prém-, cipő-, cellulóz-papír- és élelmiszeripar, cement- és építőipari kerámiagyártás, vetőmag-, zöldség- és gyümölcs-termesztés jellemzi.

A nyolcadik területi-termelési komplexum Északnyugat-Bulgáriában található (Vraca, Mihajlovgrad, Vidin megyék). Vezető funkciót tölt be a vegyiparban (gépkocsiabroncsok, poliamid műszálak, nitrogén-műtrágyák gyártásában), a gépgyártásban (villamos targoncák), a cement-, a textil- és az élelmiszeriparban, a vetőmag- és napraforgó-termesztésben stb.

E területi-termelési komplexumok alapján dolgozták ki a termelőerők területi elhelyezésének társadalmi-gazdasági prognózisát az 1990. évig, valamint készült el az ország társadalmi-gazdasági fejlesztésének területi terve a hetedik öt éves terv időszakára (1976–1980. év). Majd később a társadalmi-gazdasági prognózisnak az új követelményekhez való igazítása során kompromisszumos döntés született, ennek értelmében az északi központi TTK két komplexumra oszlott (pleveni-lovecsi és a gabrovo-Veliko Tírnovoi), és állt össze az ország társadalmi-gazdasági fejlesztésének területi terve a nyolcadik öt éves terv időszakára, az 1981–85 közötti évekre.

3. A településrendszerek fejlesztése

A termelőerők területi elhelyezésével kapcsolatos problémák megoldásában hosszú időn keresztül az alapvető gazdasági-közigazgatási egység a megye volt. A megye és a lakott helyek közötti átmeneti láncszem hiánya miatt a gazdasági potenciál és a népesség a szükségesnél nagyobb mértékben koncentrált a me-

gyeközpontokban, míg a perifériális térségek viszonylag elmaradottak voltak. Nem véletlen tehát, hogy hamar felmerült a területi-gazdasági tervezés és a területrendezés összehangolásának a kérdése. E kérdést részletesen megvitatták a BKP KB 1977 márciusi plénúmán is.⁵ A plénum elfogadta a településhálózat-fejlesztés tervezésének új irányvonalát. A településhálózat alapvető strukturális egységei a településrendszerek lettek. A plénum határozata hangsúlyozta, hogy a településrendszereket a gazdasági kapcsolatok és az egységes szolgáltatás miatt szervesen összetartozó települések, valamint vonzáskörzeteik alkotják, s ezek kezei között valósul meg a sokrétű emberi tevékenység.

A településrendszereknek a lakott helyek közötti sokrétű kölcsönhatások többoldalú fejlesztése alapján történő kialakítását a területi társadalomszervezés progresszív formájának, az ország településhálózata korszerűsítése és átalakítása fő irányvonalának tekintjük. E rendszerek kialakulása a termelőerők gyors ütemű és nagymértékű fejlődésének, valamint a területi munkamegosztás elmélyülésének objektív következménye.

A népgazdaság ágazati és területi arányainak folyamatos korszerűsítése mind országos, mind regionális méretekben meggyorsította a társadalmi élet minden szférájában az integrációs folyamatokat. Mindez a lakott területek egész sorának társadalmi-gazdasági konszolidációjához, a különböző típusú és rangú településrendszerek kialakulásához és fejlődéséhez vezetett.

A területi településszervezés új formájának, a településrendszereknek a kialakulását és megszilárdítását a következő lényeges okok segítették elő:

1. A termelőerők szocialista iparosítás alapján történt intenzív fejlődése a faluból a városba irányuló fokozott migrációt eredményezett, ami a népesség területi és ágazati átrendeződésében öltött testet. Csupán az 1965–1975 közötti időszakban kb. 850 000 lakos áramlott a falvakból a városokba. A városi népesség növekedése meghaladta az ország népességének növekedési ütemét. A társadalom fejlődésében a város mint településkategória döntő jelentőségre tett szert. Mindez jelentősen növelte a társadalmi igényeket a szolgáltatási szféra, elsősorban a kommunikációs eszközök fejlesztése iránt. Az egyes térségek települései közötti kapcsolatok intenzitásának fokozódása miatt szükségessé vált azok tervezése, és az, hogy a települések közigazgatási-gazdasági szervezetei azokat figyelembe vegyék.

2. Jelentősen megnőtt a megyeközpontok népessége, ez pedig az anyagi-műszaki bázis korlátozott nagyságú területen való nagymértékű koncentrálódásához, valamint a társadalmi funkciók számottevő centralizálódásához vezetett. Ugyanakkor sok falu elnéptelenedett, a kisebb városok népességszáma csökkent, miközben e települések lakásállományának egy része kihasználatlan maradt. Ebből a helyzetből a kiutat a helyreállítás, bizonyos esetekben a településképző funkcióval rendelkező alapvető létesítmények megépítése, valamint az olyan társadalmi-gazdasági feltételek megteremtése jelentette, amelyek a lakosságot helyben tartják és a migrációs folyamatokat megállítják.

3. A településeken a társadalmi szférák elemeinek aránytalan fejlődése sok helyütt lakáshiányhoz vezetett. Néhány esetben az egyes települések speciális szükségleteit figyelmen kívül hagyó, nem megalapozott beruházási politika aránytalanságokat okozott az újonnan építendő termelői kapacitások elhelyezésében.

⁵ Vö. Osznovni naszoki za po-natat'snoto . . .

Végeredményben tehát megbomlott az egyensúly a munkaerő-kereslet és -kínálat között az egyes országrészekben. Ez kedvezőtlenül hatott a lakossági jövedelmek alakulására, a hegyvidékeken például ez az országos átlagnál alacsonyabb volt.

4. Az érvényben lévő közigazgatási-települési felosztás, amely az esetek többségében a mezőgazdasági szövetkezetek gazdasági szervezetrendszerét követte, nem felelt meg az új társadalmi-gazdasági valóságnak. Ezért az már nem volt képes ösztönözni és szabályozni a települések további fejlődését. A mezőgazdasági termelés-szervezés haladó formájának, az agrár-ipari komplexumoknak a kialakulása és megerősödése a településhálózat területi szervezésében, valamint a településrendszerek fejlesztésében az egyik társadalmi-gazdasági alapfeltétel lett.

5. Az urbanizálódási folyamatok intenzitásának területi differenciálódása eltéréseket eredményezett a falvak életmódjában. A szocialista életmód általános elterjedése szükségessé tette, hogy az egyes települési képződményekben élő népesség gazdasági és kulturális fejlődési színvonala közötti különbség tovább csökkenjen.

6. A települések és vonzáskörzeteik extenzív fejlesztésének eredményeként értékes termőföldek kerültek ki művelés alól vagy károsodtak, az egyes természeti erőforrásokat ésszerűtlenül használták ki. A termelőerők magas fokú koncentrációja és az ezt követő intenzív urbanizáció a nagyvárosokban és az ipari központokban jelentős mértékben rontotta a természeti életfeltételeket.

Mindezek alapján olyan új területi településszervezés vált szükségessé, amely megfelel a településeken végbemenő társadalmi-gazdasági átalakulások specifikumainak, s amely ösztönöz és teret enged az optimálisan funkcionáló településrendszerek szerves alkotórészei, a települési egységek fejlődésének.

A BKP KB 1977 márciusi plénuma határozatainak megvalósítása érdekében 1977 decemberében minisztertanácsi határozatot fogadtak el, amelyben meghatározták az ország új területi-települési felosztását. Az új területi beosztás 291 – különböző fejlettségi fokú – településrendszerből áll. Közülük 84 az „A” típusú, azaz kialakult, 75 a „B” típusú, azaz kialakulóban lévő és 93 a „C” típusú, azaz kialakítandó (főleg a hegyvidékeken található) településrendszer. Az elfogadott településrendszerek az ország területi felosztásának minőségileg új formáját jelentik, és fokozatosan átveszik a területükön zajló gazdasági, társadalmi és ökológiai folyamatok irányítását is.

A területfejlesztési és a várostervezési tervek koordinált kidolgozása többek között a következő lényeges gazdasági, társadalmi és ökológiai eredményekhez vezet:

★ A termelő és a nem termelő objektumok tervszerű és összehangolt telepítése beruházási és üzemeltetési költségmegtakarítást eredményez.

★ A szociális infrastruktúra és a társadalmi szolgáltatások egyes elemei a települések funkcionális sajátosságaitól és a településrendszerek hierarchiájában elfoglalt helyüktől függően racionálisan telepíthetők.

★ A szabad falusi munkaerő hatékony felhasználása valósítható meg a városokban és az ipari központokban működő vállalatoknál úgy, hogy ugyanakkor a munkaerő lakóhelyet nem változtat. Ez a megoldás egyrészt jövedelemnövekedést biztosít, másrészt nem bontja meg a népesség optimális korstruktúráját.

★ A zárt termelési-technológiai ciklusok alkalmazása a szomszédos megyék és a hozzájuk tartozó településrendszerek ipari és mezőgazdasági ágazataiban, ya-

lamint az ökológiai infrastruktúra kiépítése csökkenti az antropogén tényezők környezetre gyakorolt negatív hatásait.

A településrendszerek gazdasági, társadalmi és ökológiai problémáinak komplex megközelítése olyan települési környezet létrehozását teszi lehetővé, amely megfelel a fejlett szocialista társadalom igényeinek. E stratégiai feladat megvalósításában fontos eszköz a gazdaság intenzifikálása, és az, hogy minden településrendszerben maximálisan növekedjék az egy főre jutó nemzeti jövedelem.

A további intenzifikálást elsősorban a negyedik és az ötödik funkcionális csoportba tartozó „C” típusú településrendszerek gazdasága igényli.⁶ E településrendszerek döntő többsége a hegyvidéki megyékben – Gabrovo, Veliko Tirnovo, Kirdzsali, Szmoljan stb. megyékben – található, ahol a települések átlagos népességszáma nem haladja meg a 200 főt. E településrendszerek gyengén fejlett területi szerveződési formák, alacsony demográfiai és gazdasági potenciál, valamint az egyes települések közötti kölcsönkapcsolatok gyér száma jellemzi őket. Optimális működésükhöz jelentős mértékben fel kell gyorsítani társadalmi-gazdasági fejlődésük ütemét, a gazdaság ágazati szerkezetének átalakítását és bővítését. Éppen ezért a BKP KB és a Bolgár Népköztársaság Minisztertanácsa egy olyan speciális határozatot fogadott el, amely településrendszerünk e legkisebb szerkezeti egységei további gazdasági és társadalmi prosperitásának ösztönzési lehetőségeit hivatott feltárni. Jövőbeli gazdasági és társadalmi fejlődésükben a fő célkitűzés az, hogy élet- és munkakörülményeik közeledjenek a közepesen fejlettségű településrendszerekéhez, a negatív migrációs folyamatok megálljanak, a népesség e körzetekben telepedjen meg, a lakosság anyagi és kulturális jóléte az országos átlagot érje el. E településrendszerek társadalmi-gazdasági fejlődésének további fokozására az alábbi elképzelések születtek:

- kisvállalatok és kisüzemek telepítése, a meglévő termelési kapacitások bővítése, az agrár-ipari komplexumok és az erdőgazdaságok megerősítése a munkaképes lakosság egész évi foglalkoztatottságának biztosítása érdekében;
- az állattenyésztés gyors ütemű fejlesztése a természetes legelők mind teljesebb hasznosítása és a juhtenyésztő komplexumok létrehozása útján;
- a művelt területek hasznosítási fokának növelése a takarmánynövény-termesztés fokozásával;
- az élő növények és a mezőgazdasági kultúrák területének bővítése (a következő kultúrák termesztéséhez adottak a kedvező feltételek: gyümölcsök, szőlő, illóolaj- és délgyümölcs, valamint dohánytermesztés);
- a szükséges műszaki és szociális infrastruktúra gyorsított ütemű kiépítése;
- a kis tanyák átalakítási folyamatának felgyorsítása (turistaházak, üdülőkomplexumok létrehozása);
- a kivételes természeti rekreációs erőforrásokkal, történelmi és építészeti emlékekkel rendelkező településrendszerekben turisztikai gazdasági létesítmények építése.

A Sztrandzsza–Szakar-vidék gyorsított gazdasági-társadalmi fejlesztésének komplex célprogramja az 1990. évig például lehetővé teszi a természeti és gazda-

⁶ A településrendszerek előbbi kategóriái mellett a településrendszer központjának gazdasági potenciálja, az infrastrukturális rendszer kiépítettsége és a gazdasági szerkezet alapján némely vizsgálatok a településrendszerek hierarchiáját differenciáltabban határozták meg. (Ld. erről részletesebben a tanulmánykötetben HORVÁTH GY. tanulmányát. A szerk. megj.)

sági potenciál legteljesebb kihasználását, a harmonikus településfejlesztést és a lakosság életszínvonalának emelését.

4. Az általános területfejlesztési keretterv szerepe a területi tervezésben

A szocialista állam regionális stratégiája és politikája a területi aspektusú ötéves társadalmi-gazdasági fejlesztési tervek kidolgozásában és megvalósításában ölt testet. Ez a területi tervezési technológia és mechanizmus további tökéletesítését, a népgazdasági tervet előkészítő és megalapozó tudományos kutatások koordinációját és összefogását igényli. A tervelőkészítő tudományos kutatások rendszerében fontos szerepet játszik a termelőerők területi elhelyezésének általános keretterve.⁷ Rendeltetése az, hogy megteremtse a területi tervezés tudományos-információs bázisát. Éppen e minőségben képes tudományosan előkészíteni és megalapozni az anyagi termelő ágazatok és a nem termelő szféra területi elhelyezési terveire és az egyes körzetekben lévő területi-gazdasági komplexumok fejlesztésére vonatkozó stratégiai döntéseket. Ezért válik a területi tervezési rendszer szerves alkotórészévé (az irányelvek megfogalmazása előtti stádiumban) és a társadalmi-gazdasági folyamatok területi irányításának fontos elemévé.

Az általános keretterv kidolgozásának, továbbfejlesztésének és tökéletesítésének a célja az, hogy fókuszódjon a termelés társadalmi, gazdasági és ökológiai hatékonysága, hogy ezen az alapon valósuljon meg a lakosság életszínvonalának emelésének komplex programja az egyes területi egységekben a társadalmi-gazdasági fejlődés adott szakaszában. Ily módon a keretterv a területi társadalom-irányítás tökéletesítésében állandóan ható eszközzé válik. Mint tervelőkészítő dokumentum, az általános keretterv az alapja a területi egységek távlati társadalmi-gazdasági fejlesztési tervei kidolgozásának, az új vállalatok és létesítmények építési helye kiválasztásának, a területrendezési tervjavaslatok elkészítésének, a települések és a településrendszerek létrehozásának. Emellett lehetőséget ad a területi tervezés további tökéletesítésére, valamint az országot érintő jelentős és bonyolult területfejlesztési feladatok megoldására.⁸

Az általános keretterv – miközben fontos helyet foglal el a társadalmi-gazdasági folyamatok területi aspektusú irányítási rendszerében – az irányítási döntésektől függően jellegét változtathatja is. A tervelőkészítő tudományos kutatások idején társadalmi-gazdasági prognózisjellege domborodik ki, e prognózis a társadalmi, gazdasági, tudományos-műszaki, demográfiai és ökológiai prognózisok területi szintézisének eredményeként áll össze. E szakaszban a kutatás feladata az, hogy kimutassa a társadalmi termelés területi szervezésének az előrejelzett periódusra érvényes alapvető irányait és ésszerű formáit, meghatározza ezek előfeltételeit és az exogén tényezőket, valamint időben feltárja a gazdasági, a társadalmi és az ökológiai problémákat és ezek sikeres megoldási lehetőségeit. A hosszú távú országos társadalmi-gazdasági fejlesztési terv területi fejezetének a kimunkálása idején az általános keretterv programjellegűvé válik. Az elvégzett tudományos kutatások alapján hozott döntéseket a normatív célcokkal ütköztetik, majd összeállítják a többvariációs területi prognózis egyik változatát, a hosszú távú országos komplex programot.

⁷ A bolgár megnevezés: generalnata szhema za teritorialno razpolozhenie na proizvoditelnite szili. – A szerk. megj. Az általános kerettervről lásd részletesen TODOROV, Szt. (1970).

⁸ Vö. VASZILEV, V. – NAJDENOVA, R. (1978).

A termelőerők területi elhelyezésével összefüggő problémák komplex jellege azt is igényli, hogy elvégezzék a lényeges társadalmi-gazdasági és műszaki feladatokkal kapcsolatos kutatások eredményeinek a szintézisét is. Ezért az általános kerettervet azoknak a komplex tervelőkészítő tudományos kutatásoknak az eredményei alapján dolgozzák ki, amelyek a társadalmi termelés jövőbeli hatékony területi szervezésének tervszerű kialakításához szükséges előfeltételek és tényezők meghatározására irányulnak.

A hosszú távú területi prognózisokban a valószínűségi jelleg érvényesül, s ez a gazdasági fejlődés várható alakulásának a függvénye. Elkerülhetetlenül tartalmaz azonban határozatlanossági elemeket is, éppen azért lehetetlen egyértelmű döntéseket hozni. Ezért kell az általános keretterv kidolgozásában széles körben alkalmazni a variációs módszereket. A termelőerők területi elhelyezési variánsai kidolgozásának a szükségességét az indokolja, hogy a jövőben várható fejlődés egyértelműen nem határozható meg, azaz nem csupán a törvényszerűen egymáshoz kötődő ok és okozati hatásokat, hanem a véletlen tényezők hatásait is számításba kell venni. A megvalósítási feltételek jellemző tulajdonságaival kiegészített lehetséges variánsok együttes kezelése miatt különös fontosságra tesznek szert a termelőerők területi elhelyezésével kapcsolatos prognóziskutatások.

Az egyes ágazatok területi elhelyezésének variánsai mind a fejlődés méreteit, mind a megoldásra váró feladatok teljesítésének minőségileg eltérő módjait illetően különböznek egymástól. A területi egységek komplex társadalmi-gazdasági fejlesztésének variánsai eltérnek egymástól a munkaerőforrások legésszerűbb kihasználásának biztosítását, a fejlődés szakosítása és komplexitása hatékony szintjének elérésében, valamint a társadalmi problémák megoldásában alkalmazott módszereket tekintve is.

A variánsok összehasonlító elemzése lehetővé teszi a leghatékonyabb variánsok kiválasztását, a megvalósításukhoz szükséges feltételek, lehetséges határidők kijelölését és a társadalmi termelés területi szerkezetében a kölcsönkapcsolatok mennyiségének a megállapítását a termelőerők fejlesztésének színvonalától és mértékétől függően az egyes ágazatokban. Gazdasági szempontból azt a variánsot tekintjük hatékonyának, amely minimális társadalmi összrafordítással az egyes területi egységekben, valamint az ország egészében fontos társadalmi-gazdasági feladatok megoldását teszi lehetővé.

Az általános keretterv által ajánlott döntések tudományos megalapozottsága nagymértékben függ a módszertani megközelítéstől. Az országos társadalmi-gazdasági előrejelzésben különösen két metodikai eszköz, a genetikai és a normatív-célmódszer alkalmazása válik szükségessé.

A *genetikai* megközelítésben a termelőerők jövőbeli területi elhelyezésének lehetséges irányai és szakaszai a már kialakult területi termelési szerkezet és a meglévő gazdasági, társadalmi és ökológiai problémák értékelésén alapulnak. Ez a szemlélet maximálisan figyelembe veszi a társadalmi termelés kialakult területi szerkezetének tehetetlenségi erejét és annak hatását a termelőerők jövőbeli fejlődésére és telepítésére. E módszer a prognosztizált időszak első ötéves tervére ad megbízható eredményeket, amikor is a regionális termelőerők jelenlegi és eljövendő fejlődése közötti kapcsolat igen szoros, és a már kialakult területi termelési szerkezetrendszer inerciális ereje jelentős. Az előrejelzett időszak következő ötéves terveihez, amikor az inerciális mozzanat ereje csökken, és bővül a termelőerők területi elhelyezésének a szabadságfoka, a *normatív-célmódszer* alkalma-

zása a legcélszerűbb. Ennek bázisát azok a várható társadalmi-gazdasági eredmények adják, amelyeket az egyes területi egységekben a prognosztizált időszak végére, a hosszú távú országos feladatoknak és céloknak megfelelően el kell érni. Míg a genetikai szemlélet esetében a társadalmi-gazdasági folyamatok és jelenségek kapcsolatait és egymásutánját területi aspektusból a jelennek a jövőhöz való viszonyában vizsgáljuk, addig a normatív-célmódszernél ez fordítva történik, a jövőt a jelenhez fűződő viszonyában szemléljük.

A genetikai módszer segítségével feltárhatók a múlt és a jelen társadalmi-gazdasági fejlődési folyamatainak ok-okozati kapcsolatai, s ezek értékelése alapján megalapozható, majd megvalósítható az a műszaki-tudományos, gazdasági és társadalmi intézkedésrendszer, amelytől az általános területi termelés-szervezés gazdasági, társadalmi és ökológiai hatékonyságának további fokozása függ. A normatív-célmódszer – specifikus formában – szintén megtartja a múlt, a jelen és a jövő területfejlesztése közötti folytonosságot. Ezt támasztja alá az is, hogy a jövőbeli területfejlesztés társadalmi-gazdasági céljait és feladatait csak a már elért területi termelés-szervezési szint tanulmányozásával alapozhatjuk meg tudományosan. E módszer segítségével az ellenkező irányból lehet figyelemmel követni a társadalmi-gazdasági folyamatok törvényszerűségeit és kölcsönös meghatározottságát, meg lehet határozni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik az egyes régiók előzetesen kitűzött társadalmi-gazdasági céljainak és feladatainak a megvalósítását. A döntések tudományos megalapozottsága érdekében az általános keretterv megköveteli a genetikai és a normatív-célmódszerek közötti összefüggések érvényesülését, valamint alkalmazásuk eredményeinek összevetését.

Az általános keretterv tudományos kidolgozása három – retrospektív, diagnosztikai és prognosztikai – fázisból áll. Mindegyik stádiumnak pontosan körülhatárolt feladatai vannak, s ezek lezárultával konkrét eredményekhez jutunk.

A *retrospekció* stádiumában körültekintően elemzik a társadalmi termelés már kialakult területi szervezetét és szerkezetét. Ez az elemzés a társadalmi jelenségek történelmi kapcsolatát és a fejlődő gazdasági rendszerek időbeli és térbeli folyamatosságát szem előtt tartó módszertani alapokon nyugszik. A múlt és a jelen elemzése empirikus alapot nyújt a jövőbeli területfejlesztési tendenciák előrejelzéséhez és értékeléséhez. Az elemzések célja a következő:

- a társadalmi termelés területi szerkezetének továbbfejlesztéséhez a legfontosabb feltételek meghatározása, valamint hatékonyságának fokozása;

- az anyagi termelési ágazatok területi elhelyezése fő tendenciáinak és a gazdaság területi szervezésének tökéletesítésében játszott szerepük meghatározása és értékelése;

- a területi egységek társadalmi-gazdasági fejlődési ütemének, méreteinek és szintjének egybevetése és értékelése a gazdasági fejlődésük és lakosságuk élet-színvonala közötti különbségek fokozatos megszüntetésére irányuló feladatok szemszögéből;

- a körzetközi és a körzeten belüli területi-termelési és a területi-gazdasági kapcsolatok fejlesztési tendenciáinak kutatása, a kapcsolatok hatékonyságának értékelése és jövőbeli racionalizálásukra irányuló intézkedések kiválasztása.

Meghatározott inerciális erővel rendelkezvén, a társadalmi termelés kialakult területi szervezete és szerkezete szilárd bázist jelent a jövőbeli fejlődésben bekövetkező változások előrejelzéséhez. Ezért a *fennálló helyzet* elemzése elsősorban a jövő szempontjából történik, miközben sor kerül a pozitívumok és a

negatívumok komplex értékelésére, valamint a társadalmi-gazdasági problémák osztályozására. A múltbeli fejlődési tendenciák értékelése alapján határozzák meg a termelés jövőbeli szervezetének és szerkezetének céljait és feladatait. Ezzel a mozzanattal indul az általános keretterv kidolgozásának második szakasza. Az itt elvégzendő feladatokat a következők határozzák meg: a természeti erőforrások mennyiségi és minőségi változásainak, valamint azok lokalizációjának prognóza; a népességszám, a munkaerőforrások változásának és telepítésének prognóza; a műszaki-tudományos fejlődés és az általa kiváltott ágazati és területi szervezési formák fejlődési tendenciáinak a prognóza; a nemzetközi munkamegosztás és a szocialista gazdasági integráció növekvő szerepének hatása a hazai gazdasági komplexum ágazati és területi szerkezetének alakulására.

A *prognózis-szakaszban* az egymást követő eljárások sora zárul le, s ezek eredményeképpen összeáll az általános keretterv végleges formája, amely döntéseket tartalmaz a termelőerők jövőbeni tervezését és azok térbeli kombinációjának tervezését illetően. E kutatási szakaszban részben az egyes felől közelítenek az általánoshoz, azaz a területi egységek egyes ágazataitól kiindulva jutnak el a termelőerők területi elhelyezésének teljes rendszeréhez; részben pedig az általánosból közelítik meg az egyst, azaz a társadalmi termelés egységes területi szerkezetéből következtetnek annak komponenseire. A közelítő iterációs módszer segítségével a lehető legpontosabban számbevehetők a rész és az egész, az adott ágazat, területi egység és a népgazdaság kapcsolatai. Minden soron következő iteráció eme kölcsönkapcsolatainak korrekciós folyamatában változnak a megelőző iteráció előzetes eredményei.

Az általános keretterv összeállításának kiindulási pozícióját azok az ún. „korlátozó feltételek” adják, amelyek a vizsgált időszakban az ország előtt álló megoldandó alapvető feladatokból fakadnak. Ezek az egyes területi egységek és ágazatok fejlődését tükröző számos gazdasági és társadalmi mutatóban jelennek meg. Ezek alapján dolgozzák ki az anyagi termelési és a nem termelő szféra ágazatai területi elhelyezésének és a területi egységek komplex társadalmi-gazdasági fejlesztésének vázlatait. Az optimalizációs módszerek és modellek segítségével a termelés területi szerkezetének előrejelzésében közelíthető egymáshoz az ágazati és regionális (lokális) és a népgazdasági (globális) optimum. Így válik lehetővé a regionális és az országos érdekek összehangolása a termelőerők fejlesztésében és területi elhelyezésében.

Az általános keretterv elkészítésével kapcsolatban végzett tudományos kutatómunka eredményeinek alapján gazdasági szempontból komplex módon értékelhető a természeti erőforrások (ásványi és nyersanyagok, hőenergia, víz, erdő és föld) területi egységek szerinti aránya, és megalapozható azok ésszerű jövőbeli hasznosítása.⁹ Ez az értékelés jelenti az alapot az egyes területi egységekben az adott természeti erőforrás iránti szükséglet-kielégítettségi mérlegek összeállításához. E mérlegek fontos szerepet játszanak az egyes területi egységek gazdasági növekedési ütemének és mértékének, valamint a termelőerők ágazati és területi struktúrájának a meghatározásában.

Az általános keretterv fontos része a népesség és a munkaerő mennyiségi változásának, valamint azok területi elhelyezkedésének tudományosan megalapozott prognóza. Ezáltal lehetővé válik a termelőerők területi elhelyezésében a

⁹ Vö. NAJDENOVA, R. (1977).

gazdasági és a társadalmi tényezők egyidejű érvényesítése, a munkaerő optimális foglalkoztatásának biztosítása és a szolgáltatói szféra anyagi-műszaki bázisának kialakítása az egyes területi egységekben. A hosszú távú munkaerőmérleg segítségével megállapíthatók a szükséges ágazati és területi munkaerő-átcsoportosítás méretei és a tervezett lakossági szolgáltatási színvonal elérését biztosító munkahelyek száma. A kutatás során ügyelni kell arra a különösen fontos módszertani követelményre, miszerint a népességszám, a munkaerő és a termelőerők anyagi elemei között közvetlen (egyenest) és fordított kapcsolatok vannak. E követelményt érvényesítendő, a munkaerőmérleget elsősorban a munkaerő természetes növekedéséből kiindulva kell összeállítani. Ezt követően kerül sor az egyes területi egységek hosszú távú munkaerőmérlegeinek a korrekciójára és összehangolására, a tervezett régióközi és régióon belüli arányoktól függően. A társadalmi termelés területi szerkezetének optimalizálásával meghatározzák az egyes területi egységekben a munkaerő hiányát vagy többletét, továbbá a migrációs folyamatok méreteit és azok területi irányultságát is.

Az általános keretterv kidolgozásának különösen fontos mozzanata az anyagi termelés és a nem termelő szféra ágazatai jövőbeni ésszerű területi elhelyezésének a megalapozása. Az anyagi termelési ágazatok területi elhelyezési variánsaiban a termelés, a szállítás és a fogyasztás minimális közvetlen költségráfordításának a kritériumát alkalmazzák. A nem termelő szféra ágazatainak területi elhelyezési variánsaiban a következő kritériumok érvényesülnek: a lakosság különféle szolgáltatási igényeinek a maximális kielégítése az egyes területi egységekben a szociális infrastruktúra komplex kiépítésére fordított minimális költségek mellett.

A jövőbeli területi iparszerkezet optimalizálásának a célja a termelési kapacitások, a termelőobjektumok specializációjának és lokalizációjának, a működő vállalatok gazdaságilag célszerű rekonstrukciójának, korszerűsítésének és bővítésének meghatározása, gazdaságilag hatékony variánsok megválasztása az új termelési objektumok építéséhez. Az ipar területi elhelyezésének vázlatai olyan intézkedéseket tartalmaznak, amelyek biztosítják a hatékony ágazati területi-termelési képződmények (komplexumok, körzetek, csomópontok) és az integrált területi-termelési formák (ipari körzetek, központok, magok) további tervszerű kialakítását.

Az általános keretterv megjelöli a mezőgazdaság területi elhelyezése tökéletesítésének a legfontosabb irányait is. Az egyes területi egységekben lévő termelési és gazdasági feltételektől függően választják meg azokat az intézkedéseket, amelyek megvalósítása esetén lehetőség nyílik az ágazati és a komplex mezőgazdasági körzetek tervszerű kialakítására és a mezőgazdasági termelés területi szervezése gazdasági hatékonyságának a fokozására.

A nem termelő szféra területi szervezési koncepciójának kiindulópontja az, hogy biztosítani kell a lakosság növekvő szellemi és anyagi igényeinek megfelelő komplex társadalmi szolgáltatásokat. Ez a tervvázlat a különböző lakossági szolgáltatások ellátására, valamint a megfelelő szociális infrastruktúra létrehozására vonatkozó tudományosan megalapozott dinamikus normatívák alapján készül. A szolgáltató szféra területi struktúrája az anyagi termelési ágazatok területi szerkezetének optimalizálása során nyert eredmények és a népességszám segítségével tervezhető meg.

A területi egységek komplex társadalmi-gazdasági fejlesztési koncepciójának kidolgozása lehetővé teszi azt, hogy megalapozott legyen:

- a körzetek, a megyék és a településrendszerek gazdasági növekedésének ésszerű üteme és nagysága a társadalmi össztermék és a nemzeti jövedelem előállításában való részvételük bővítési lehetőségeinek a számbavételével,

- a gazdasági komplexumok ágazati és területi struktúrájának fejlesztési irányai az egyes területi egységekben, valamint a körzeten belüli és a körzeten kívüli termelési-technológiai és szállítási-gazdasági kapcsolatok erősítése,

- a termelészakosítás hatékony színvonala és a területi egységek gazdasági fejlődésének komplexitási foka,

- a területi egységek társadalmi-gazdasági fejlettségi szintjének viszonylagos kiegyenlítése, annak mértéke és megoldási módjai.

A területi egységek jövőbeli társadalmi-gazdasági fejlesztési vázlatának összeállítása a gazdasági komplexumok lehatárlásával kezdődik. Itt a hangsúly a több célt szolgáló erőforrások lehető leghatékonyabb kihasználásán van. Erre a célra a prioritások módszerét alkalmazzák, s előnyben részesítik a relatíve maximális hatékonyságú ágazatokat és termelést. Végül kijelölik minden egyes körzetben és megyében a szakosított ágazatokat, valamint meghatározzák azoknak a nemzetgazdasági komplexumban elfoglalt helyét. A specializált ágazatok jövőbeli fejlesztését a hosszú távú országos érdekek szem előtt tartásával, méreteiket pedig a helyi feltételek és erőforrások, valamint a műszaki-tudományos fejlődés és a szocialista nemzetközi munkamegosztás figyelembevételével állapítják meg. Ezt követően egyeztetik e fejlesztési irányokat a területi-termelési komplexum egyéb ágazataival, a kiegészítő és háttérágazatokkal. Így áll tehát össze az egyes területi egységek távlati termelési profilja.

A gazdasági növekedés differenciált ütemének és mértékének a megtervezése, az anyagi termelés és a nem termelő szféra bizonyos ágazatainak a térségek természeti, társadalmi és gazdasági specifikumainak megfelelő összeegyeztetése következetesen és tervszerűen hozza létre azokat az előfeltételeket, amelyek a fejlett szocializmushoz a társadalmi és a gazdasági célok területi megvalósításához okvetlenül szükségesek. Ily módon oldható meg például a területi egységek társadalmi-gazdasági fejlettségi szintjének viszonylagos közelítése is.

A termelőerők területi elhelyezésének általános keretét a végső szakaszban összehangolják az *egységes országos területrendezési tervvel*. Az általános keretthez hasonlóan a területrendezési terv is irányítási és tervezési dokumentum, amely komplex normatív döntéseket tartalmaz a települések területrendezésével és fejlesztésével kapcsolatban. Módszertani szempontból e két dokumentum kidolgozása azonos elvek alapján – a perspektivitás, a komplexitás, a folyamatosság és a normativitás érvényesítésével – történik. Az ajánlott döntések felülvizsgálatát azonos gazdasági, társadalmi és ökológiai hatékonysági kritériumok alapján végzik el. A két tervezési folyamatot megalapozó kutatások között összetett információs kapcsolatrendszer alakítottak ki.

A következőkben tekintsük át az általános keret és a területrendezési terv közötti információáramlás néhány elemét. Az általános keret a területrendezési terv rendelkezésére bocsátja a területi termelési szerkezet történeti elemzését és diagnózisát, az ország, a megyék, a településrendszerek és a városok demográfiai fejlődésének analízisét, az anyagi termelői objektumok területi elhelyezésének döntési variációit, a termelés területi szervezésének ágazati és integrált ter-

veit, a területi egységek gazdasági fejlesztésének dokumentumait. A területrendezési terv az általános kerettervhez juttatja el a településhálózat és a településrendszerek urbanisztikai fejlesztési koncepcióját, az életciklus egyes alrendszeri területi fejlesztésének előzetes adatait, az anyagi-műszaki bázisok kiépítésének normatíváit, a műszaki infrastrukturális alrendszerek területi összehangolásának koncepcióját. Az általános keretterv és a területrendezési terv egyeztetésében különösen fontos szerepet játszik a területi és a településrendszer, valamint a kötélpályás területi rendszerek tudományosan megalapozott normatíváinak a kidolgozása. Az új termelő objektumok telepítési variánsainak kidolgozásakor, valamint a területi intenzifikálás problémájának a megoldásakor nemcsak az ipari, hanem a szociális infrastruktúra létesítésének specifikus igényeit is figyelembe kell venni.

Az általános keretterv és a területrendezési terv elkészítésének végső szakaszában egyeztetik a termelőerők területi elhelyezésével kapcsolatos döntéseket az ország területi és településszerkezetével kapcsolatos elképzelésekkel. Az iterációs folyamatban újra megvizsgálják, és korrigálják a gazdaság területi szervezése egyik vagy másik alrendszerének kialakítására és fejlesztésére irányuló előzetes döntéseket.

II. A termelőerők területi szervezésének irányítása¹⁰

A Bolgár Népköztársaságban a termelőerők fejlesztésének, telepítésének és területi szervezésének folyamatai az irányítás tárgyai közé sorolhatók, és irányításuk gyakorlatilag a területi tervezési módszerek segítségével valósul meg.

1. A területi tervezés céljai

A területi tervezés a társadalmi-gazdasági fejlesztés egységes irányítási rendszerének alapvető eszköze. Az állami regionális politikát a rövid- és hosszú távú népgazdasági területi szervezési tervek kidolgozása és megvalósítása testesíti meg. Területi szervezésen új termelői kapacitások és az infrastruktúra területi elhelyezését, a különböző hierarchikus szintű területi egységek koncentrációját és specializációját, a körzeten belüli és a körzetek közötti gazdasági integráció alakítását értjük. A területi tervezés feladatait több – országos, ágazati, regionális és lokális – szinten oldják meg. Országos méretekben valósulnak meg a tudományos-műszaki haladás népgazdasági alkalmazásának, a területi termelésszervezés tökéletesítésére kifejtett hatásának komplex programjai, a népesség demográfiai prognózisai országos és regionális léptékben, valamint a nemzeti jövedelem és a lakossági életszínvonal emelését szolgáló társadalmi-gazdasági politika végrehajtásának komplex programja. Ugyancsak az egész országra készül az a társadalmi-gazdasági stratégia is, amely a hosszú távú feladatok ágazati és regionális tervezéssel történő megoldásának fontos feltétele. Központilag határozzák meg az egyes körzetek helyét a hazai és a nemzetközi munkamegosztásban.

Az ágazati területi tervfeladatok az országos stratégiának vannak alárendelve, és figyelembe veszik a regionális sajátosságokat, valamint az ország lehetőségeit. Ezek a tervek a különböző gazdasági ágazatok új termelési kapacitásainak

¹⁰ A fejezet POPOV, P. munkája.

gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontból optimális elhelyezésére, illetve a már meglévő kapacitások hasonló szempontok alapján történő rekonstrukciójának a megvalósítására irányulnak. E tervek összeállításának és megvalósításának a célja többek között az is, hogy feltárják a területi szervezés javításának újabb tartalmait, s ezáltal a gazdasági hatékonyságot többszörösére növeljék. Az ágazati tervek figyelembe veszik a nemzetközi konjunkturális tendenciákat is. Az ágazati tervek a termelői kapacitások prognosztizált telepítési változatainak előnyeit érzékeltető műszaki-gazdasági mutatórendszeren alapulnak. E komplex mutatók a környezetvédelmi kérdéseket, társadalmi feladatokat, a migrációs folyamatok szabályozását és az ágazati beruházási programoknak az egyes gazdasági körzetek és települések fejlődésére gyakorolt hatásait tükrözik.

A regionális tervezés céljai a különböző hierarchikus rangú területi egységek – körzetek, megyék, településrendszerek és egyes települések – komplex társadalmi-gazdasági területfejlesztési programjainak a megvalósítására irányulnak. A regionális tervezés révén történik meg az erőforrások komplex hasznosításának átcsoportosítása, azoknak a fő gazdasági láncszemeknek a kialakítása, amelyek a területi-termelési komplexumok térbeli elkülönülésének és társadalmi-gazdasági fejlesztésének hajtóerőivé válhatnak. Ezek a komplexumok lényegében területi-gazdasági struktúrákká alakulnak át, és olyan alapvető anyagi-műszaki bázissá válnak, amelynek alapján létrejön a regionális gazdasági területszervezés. A komplexumok a specializált és a kiegészítő termelési egységek körzeti ágazatközi területi struktúrái, tervszerű fejlesztés útján alakítják ki őket abból a célból, hogy egy magas gazdasági, társadalmi és ökológiai hatékonyságú területi termelési ciklust nyerjenek. Azokra a térségekre, amelyekben gazdasági vagy társadalmi jellegű feladatokat, például a migrációs folyamatok szabályozását, bizonyos termelési ágazatok fejlesztésének gazdasági ösztönzését, új természeti erőforrások kiaknázását kell megoldani, speciális regionális programokat dolgoznak ki, és valósítanak meg. A regionális szinten folyó területi tervezés egyik legfontosabb feladata az, hogy közelítse egymáshoz az egyes területi egységek társadalmi-gazdasági fejlettségét, és biztosítsa a regionális nemzeti jövedelem egyenletes alakulását.

2. Módszertan és alapelvek

A termelőerők területi elhelyezése olyan követelmény- és kritériumrendszerre támaszkodik, amely végeredményben a társadalmi munkatermelékenység és a nemzeti jövedelem emeléséhez, a társadalmi igények minimális társadalmi munkaerő-ráfordítás melletti maximális kielégítéséhez, valamint az egyes területi egységekben felmerülő társadalmi-gazdasági problémák megoldásához vezet. E követelmények teljesítésének egyik feltétele a termelési objektumok ésszerű elhelyezése a maximális gazdasági, társadalmi és ökológiai hatás elérésének az érdekében.

A termelőerők telepítésének elmélete és gyakorlata abból indul ki, hogy a vállalatok egyedi és csoportos telepítése a gazdasági optimumot szolgálja. Esetünkben ezen az optimumon az állami gazdaságpolitikát minden egyes régióban kifejező, előzetesen megadott kritériumok által támasztott követelmények kielégítése értendő.

Módszertani szempontból az egyedi telepítésekkel kapcsolatos problémák

megoldása kevésbé bonyolult. Azért, mert az új üzem létesítéséhez szükséges földrajzi objektum megválasztásakor a telepítésre ható törvényszerűségek és tényezők kevésbé összetett rendszerével van dolgunk, mint az egy vagy több ágazathoz tartozó, egymással kölcsönös kapcsolatban álló vállalatcsoportok esetében.

Az iparvállalatok egyedi vagy csoportos telepítési helyének a kiválasztása egymással kölcsönhatásban álló tényezők mérlegelése alapján történik. E tényezők egy része meghatározó jelentőségű, más részük viszont kifejezetten másodrendű szerepet játszik. Természetük jellegét tekintve a tényezőket több csoportba: természeti, gazdasági, társadalmi, műszaki stb. oszthatjuk. Mindezek relatív hatással vannak a területi ipartelepítésre. A gazdasági konjunktúráról és a műszaki tudományos fejlődés eredményeitől függően a tényezők funkciója és jelentősége változik.

A domináns telepítési tényezők alapján a termelési ágazatok három csoportba sorolhatók.

Az *első csoportba* a kitermelőipari ágazatok tartoznak, ezek elhelyezése közvetlenül a nyersanyag-tényezőktől függ, s az üzemek közvetlenül a nyersanyag-lelőhely közelében települnek. Ebbe a csoportba elsősorban olyan anyagigényes termelési fajták tartoznak, amelyek esetében a nyersanyagszállítás növeli a termék önköltségét, pótlólagos anyagi eszközöket igényel, és csökkenti a termelés jövedelmezőségét. Ilyen ágazat például a nehézfémkohászat (Kremikovciban), a színesfémkohászat (a rodopei ércmedencében), a szilárd energiahordozóra települt energiatermelés (Pernikben, Bcbovdolban), a fakitermelő és a fafeldolgozó ipar (a Rodopéban, a Balkán hegységben), az építőanyagipar, néhány nehézevegyszeri alágazat (pl. Devnyában) stb.

A *második csoportba* azok az ágazatok tartoznak, amelyek telepítésében a fogyasztási tényezők dominálnak. Ezek a vállalatok a késztermékek nagy fogyasztási központjaiban találhatók. Ide tartozik több, gyorsan romló, friss és nem szállítható terméket előállító élelmiszeripari alágazat, valamint a folyékony fűtőanyaggal és gázzal történő villamos- és hőenergia-termelés. A csővezetékes szállítás fejlődése, valamint a folyékony fűtőanyag- és gázszállítás azonban megváltoztatta ennek az energiafajtának a telepítési sajátosságait, és az hatékonyabbá vált az energiaigényes termelési ágazatokkal rendelkező jelentős fogyasztási központokban. Hasonló okkal magyarázható az is, hogy az elmúlt évtizedekben a kőolajfeldolgozó kombinátok behatoltak a fogyasztási körzetekbe. Ökológiai megfontolásokból azonban ezek a vállalatok viszonylag veszélytelen távolságra települtek a jelentős fogyasztási központoktól, Burgasztól és Pleventől.

A *harmadik csoport* azokat a termelési ágazatokat foglalja magába, amelyek telepítése viszonylag független a nyersanyag, a szállítási és a fogyasztási tényezők hatásaitól. Ezek lényegében mobil termelési ágazatok, néhány gépgyártási és vegyipari alágazat tartozik ide, amelyek a viszonylag alacsony foglalkoztatottsági színvonalú körzetekbe telepíthetők. A termelőerők területi elhelyezésének a gyakorlatában a mobil termelési alágazatok (például a kisgépek gyártása, az elektronika stb.) elősegítik a társadalmi-gazdasági feladatok megoldását a gazdaságilag gyengén fejlett periférikus körzetekben.

A termelőerők területi elhelyezésének elfogadott módszertani elvei szerint a második és harmadik ágazatcsoportban el kell végezni az egyes vállalatok különböző telepítési variánsainak összehasonlító hatékonysági számításait. A cél itt

az, hogy meghatározott társadalmi-gazdasági hatást a termelésre és a termék előállítására fordított minimális munkaráfordítással érjenek el. Ezzel kapcsolatban jelentős metodológiai és módszertani problémák merülnek fel, különösen ami a telepítési tényezők hatásának mennyiségi mérését illeti. Ugyanis nem minden esetben végezhető el a tényezők teljes mennyiségi számbavétele, felmerül tehát a minőségi és a mennyiségi értékelés együttes alkalmazásának a szükségessége. Az ipari üzemek telepítése során fellépő faktorhatások mennyiségi értékeit alkalmazni lehet a tervszámításokban és a gazdaságmatematikai modellek, valamint a számítástechnika segítségével történő telepítési optimalizációs eljárásokban. Az ipari termelés egyes válfajainak telepítésére hatást gyakorló domináns tényezők mennyiségi mutatórendszerre kidolgozásának igen nagy a jelentősége, e szisztémát alkalmazzák az egy- és a többágazatú ipari rendszerek területi telepítésének a tökéletesítése érdekében.

A tényezők összefüggéseinek mennyiségi kifejezését gazdasági mutatócsoportok segítségével nyerjük. Például a szállítási tényezők hatását mennyiségben fejezzük ki, s ez az egységnyi nyersanyagnak, valamint a késztermékeknek a termelési helyükről a fogyasztás helyszínére történő eljuttatására fordított szállítási költségekre vonatkozó mutatók több területi variánsának összehasonlító elemzésére szolgál. Ez esetben nemcsak a szállítási távolságot és a szállított mennyiséget, hanem minden egyes termék szállíthatóságától függő szállítási költségét is figyelembe vesszük.

A munkaerő-tényező hatását a területi elhelyezésben veszik figyelembe mennyiségi mutatóval: a korstruktúrával, a nemek szerinti összetétellel, valamint a munkaerő szakképzettségével, a munkaráfordítási tényezőt pedig a késztermék önköltségének alakulásában a munkabérre eső relatív költséghányad mutatóival fejezzük ki. Az ipari és a mezőgazdasági vállalatok területi elhelyezésének számításában e mutatók alapján megállapítható, hogy melyik körzet és melyik változat a legalkalmasabb az adott gazdasági ágazat elhelyezésére vagy rekonstrukciójára, illetve bővítésére.

A fent idézett példák is azt mutatják, hogy a tényezőösszefüggéseknek jelentéktelen részük van a gazdasági ágazatok tervszámításaiban és területi elhelyezésében, valamint az új ipari termelőkapacitások létrehozásában. A faktorális összefüggések hatása eléggé egyoldalú, elsősorban a nyersanyagok, a szállítási feltételek, a munkaerőforrások és a termékértékesítési feltételek stb. határozzák meg az iménti feladatokat. Figyelembe kell persze venni ennél komplexebb és összetettebb hatásokat kiváltó faktorokat is, például a természeti adottságok együttes hatását. Ez esetben az egyes természeti komponensek mennyiségi és minőségi jellemzésén túl figyelembe kell venni a termékegységnek a konkrét természeti feltételek melletti tökeigényességi mutatóját is. E mutatók mennyiségi értékei körzetek szerint differenciálódnak. A kedvezőtlenebb feltételekkel rendelkező területeken – Bulgáriában ez elsősorban a hegyvidéket jelenti – magasabbak a beruházási költségek, és gyakran nagyobb az egységnyi ipari termék alapigényessége is. Mindemellett hangsúlyoznunk kell azt, hogy bizonyos területi telepítési változatokban némely tényező között ellentmondások mutatkoznak. A faktorhatások ellentmondásai az új termelői kapacitások telepítési döntés meghozatalakor nemcsak a számításokat és a szakértői véleményeket teszik szükségessé, hanem a kölcsönkapcsolatban álló gazdaságmatematikai modellek bonyolult szisztémáját is ki kell dolgozni. Ezeket tervelőkészítő anyagokként és dokumentumként hasz-

nosítják az optimalizációs és az irányítási döntési folyamatokban, a beruházások elosztásában és az új vállalatok telepítésében.

A területi elhelyezésben domináló faktorok szerinti termelésdifferenciálás a termelőerők területi elhelyezésének előzetes optimalizációs folyamatát készíti elő. A komplex mutatók összehasonlító rendszerének kidolgozása nagyobb lehetőséget biztosít arra, hogy az új termelési kapacitások elhelyezésében a várható gazdasági hatás számítható és elemezhető legyen. A komplex mutatókat a nyersanyagra, az energiára és a késztermékekre fordított átlagos kiadások, a termelési folyamatban résztvevő egy munkás átlagos alapfelszereltségére eső kiadások stb. alapján számítják ki. Ezek a mutatók a faktorhatások csoportját szintetizálják, és lehetőséget adnak több változat összehasonlítására, és a kiválasztott telepítési körzetek hatékony gazdasági adottságainak a meghatározására.

A telepítési tervezésben használatos, fentebb ismertetett tényezőknek és mutatóknak nagy jelentőségük van a termelőerők területi elhelyezése gazdasági hatékonyságának a meghatározása szempontjából. Mint az optimalizációs folyamat eszközei, ezek a mutatók elsősorban a termelés gazdasági oldalára vonatkoznak. A termelési kapacitások elhelyezésében a területi optimum megállapításához lényegében más komponensekre is szükség van. Ezek a társadalmi és ökológiai jellegű tényezők a tervezésben gyakran az optimalizációs és irányítási folyamat domináns tényezői lehetnek, és döntő jelentőségük lehet az új termelési kapacitások elhelyezésében.

A termelőerők területi elhelyezésének társadalmi követelményei és kritériumai az ország, az egyes körzetek, a megyék, a településrendszerek és a települések társadalmi-ökológiai problémáinak a megoldását szolgálják. A termelőerők területi elhelyezése, különösen az ipartelepítés, a körzeti és az országos méretű társadalmi folyamatok szabályozásának és irányításának igen jelentős eszköze. Ilyen folyamat lehet például a vándorlás, a határmenti és a hegyvidéki térségek népességének csökkenése, a népesség koncentrációja a nagy ipari agglomerációkban. De más jellegű társadalmi problémák is megoldhatók az ipartelepítési politikával, nevezetesen az egyes területi-közigazgatási egységek és körzetek gazdasági fejlettségi szintjének közelítése, a képződő nemzeti jövedelem kiegyenlítésére, a lakossági jövedelemelosztás nivellálására és szabályozására, a foglalkoztatottság biztosítására gondolunk elsősorban. E problémák megoldása az egyes területi egységek társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek egyik alapvető követelménye. Ezzel kapcsolatban az ipari tevékenységek fejlesztési és elhelyezési változatainak a kiválasztásához kiegészítő követelmények kapcsolódnak az adott társadalmi feladat megoldása szempontjából. Ezek lényegében a gazdasági problémáktól nehezen különíthetők el, annál is inkább, mert a társadalompolitika főleg gazdasági eszközökkel operál. Azonban néha célszerű ideiglenesen mellőzni a tiszta jövedelem (nyereség) maximalizálásának gazdasági kritériumát az adott társadalmi problémák megoldásának érdekében, például az elnéptelenedési folyamat megállításában. Ilyen esetekben az ipari vagy mezőgazdasági üzemek elhelyezésének olyan variánsai mellett lehet dönteni, amelyek több beruházást, valamint pótlólagos termelői és szociális infrastruktúra létesítését igénylik. Ezt a gazdaságpolitikát alkalmazzák a hegyvidéki területek iparosításában (például a Sztrاندzs-Szakar-vidéken), valamint egyes határmenti térségekben és társadalmi-gazdasági fejlődésében elmaradott közigazgatási egységekben, a negyedik és az ötödik

funkcionális típusba tartozó településrendszerekben.¹¹ Ezekben az esetekben az ipari, a mezőgazdasági és az infrastrukturális telepítési feladatokat nemcsak az egyes vállalatok gazdasági hatékonyságának a szempontjából, hanem a népgazdasági hatékonyság távolabbi perspektíváinak figyelembevételével kell megoldani.

A termelési kapacitások fejlesztése és területi elhelyezése az utóbbi néhány évtizedben az ökológiai feltételeket jelentősen megváltoztató tényezővé vált. Az igen fejlett ipari körzetekben (például Devnya, Burgasz, Dimitrovgrad, Zlatna Panega környékén) megbomlott egyes területi-természeti rendszerek természetes egyensúlya. Ez új követelmények bevezetését tette szükségessé mind az iparfejlesztés, mind az ipartelepítés terén. Az iparvállalatok túlzott területi koncentrációját egy adott természeti-területi rendszerben az ökológiai egyensúly megbomlásának lehetséges előfeltételként kell felfognunk. Ezért Bulgáriában az ipar fejlesztését, területi elhelyezését és területi szervezését jelenleg az ökológiai hatékonyság oldaláról is értéklik. A környezetvédelmi dokumentumok és a környezetvédelmi politika a gazdasági tevékenység pozitív ökológiai hatásának biztosítása érdekében három alapvető követelményt hangsúlyoznak. A termelőerők olyan fejlesztésére és területi elhelyezésére kell törekedni, amely során bármely területi-termelési rendszerben megvalósítható a természet védelme, helyreállítása és átalakítása.¹²

A tervezési gyakorlatban, a társadalompolitikában az ipari termelést csak akkor tarthatjuk *természetvédőnek*, ha az technológiai és területi szervezését tekintve olyan, hogy a termelési ciklus hulladékmentessé válik, és nem szennyezi a környezetet. Ehhez arra van szükség, hogy a termelőerők területi elhelyezése az ipari rendszerben olyan termelési feltételeket teremtsen, amelyek között az egyik termelési folyamat hulladéka egy másik termelésben nyersanyagként vagy félkésztermékként felhasználható. Ha ez nehezen valósítható meg, akkor az egyes vállalatok vagy akár az egész ipari rendszer számára olyan ökológiai infrastruktúrát kell tervezni, amely képes az ártalmas hulladékok tisztítására vagy veszélytelen helyen való felhalmozására.

A *természethelyreállító* folyamat az iparfejlesztésben a csoportos telepítéssel komplex módon történik, ez lehetővé teszi az ártalmas hulladékok kiküszöbölését és a természeti környezet minőségének természetes módon vagy mesterséges regenerálással történő helyreállítását. Az iparfejlesztés és területi elhelyezés ökológiai hatékonyságának harmadik alkotórésze a kialakulóban lévő ipari rendszerek *természetátalakító* lehetőségeit érinti. Ezekben a termelési folyamatot úgy tervezik, hogy az a természeti rendszerekkel olyan kölcsönhatásban működjön, hogy biztosítani lehessen a környezeti minőség célirányos javítását, helyreállító-környezetalakító funkcióját és az ökológiai rendszer biológiai átlaghozamának növelését.

Az ipar területi elhelyezésének ökológiai hatékonysága minőségi értékeléssel és mennyiségi mutatókkal határozható meg. A minőségi értékelés elsősorban az iparnak az antropogénizált táj esztétikai megformálására, a munka- és lakóhelyi

¹¹ A negyedik és az ötödik funkcionális típusba azok a településrendszerek tartoznak, amelyekben a késleltetett társadalmi-gazdasági fejlődés következtében elnéptelenedési tendenciák mutatkoznak.

¹² Вö. Охрана и воспроизводство природной среды

övezetekben az ökológiai feltételek megteremtésére, a levegő, a víz és a talaj állapotára, valamint az embert körülvevő élő és élettelen természet egyéb alkotóelemeire gyakorolt hatását veszi szemügyre. A mennyiségi mutatók az ökológiai rendszert ért pozitív vagy negatív hatások mértékét, a természeti erőforrások hasznosításának az ésszerűségét, a népesség egészségi állapotának a javítását, a termelési berendezések és más állóeszközök üzemeltetési idejének hosszabbá válását fejezik ki. Végeredményben az ipar területi elhelyezésének ökológiai hatását olyan népgazdasági hatékonysági komponensként vizsgálhatjuk, amely a természeti rendszerek természetes körforgásának, a rendszerek egyensúly-helyreállítási és önszabályozó képességének a megőrzésére, valamint a természeti és az ipari rendszerek között olyan viszony létrehozására irányul, amely lehetővé teszi a maximális társadalmi munkatermelékenység elérését.

Valamely ágazat fejlesztésével és területi elhelyezésével kapcsolatos kedvező feltételek és tényezők megléte gyakran eredményezi az azonos vagy homogén technológiai ciklussal rendelkező, egymással kölcsönös kapcsolatban álló vállalatcsoportok létrejöttét. A homogén területi-termelési ciklussal rendelkező térbeli rendszerek olyan ágazati ipari körzetek kialakulásához vezetnek, amelyek a termelőerők területi szervezésének magasabb és hatékonyabb szintjét mutatják az elkülönült, egymástól elszigetelten működő egyedi vagy csoportosan elhelyezkedő iparvállalatokhoz képest. Az ágazati és az integrált ipari körzetek területi szervezésének tökéletesítése és optimalizálása pótlólagos gazdasági, társadalmi és ökológiai hatások forrásává válik. Ez tulajdonképpen a területi-termelési rendszer természeti, technikai, társadalmi és gazdasági potenciálja teljesebb és komplexebb hasznosításának az eredménye. A területi szervezés hatása az iparvállalatok területi elhelyezése és optimális koncentrációja, specializációja, kooperációja és kombinációja legkedvezőbb variánsainak a megadott kritériumok alapján történő kiválasztását határozza meg.

3. A területi tervezés és irányítás módszerei

A területi terv kidolgozásában és megvalósításában a módszertani elvek a centralizáció és a decentralizáció helyes összekapcsolásán alapulnak. Ezt a kapcsolatot tételezi fel a népgazdasági optimum alapvető módszertani megközelítése is. Ez azt jelenti, hogy a gazdaság területi szerkezete feleljen meg a nemzeti érdekeknek, és ne az egyes ágazatok és területi egységek koordinálatlan helyi optimumaihoz igazodjon. Ugyanakkor azonban a helyi érdekeket sem lehet sérteni, hiszen azok a népgazdasági hatékonyság és a népgazdasági optimum alkotóelemeit jelentik. Az országos és a helyi érdekek egyeztetése a területi-termelési szerkezetek optimalizációjával történik meg a népgazdasági komplexum keretei között, az egységes országos társadalmi és gazdasági fejlesztési terv alapján. A területi terv az országos általános társadalmi-gazdasági fejlesztési terv szerves része. E körhöz sorolhatók az egyes főhatóságok ágazati tervei, a területi-helyi közigazgatási egységek regionális és helyi tervei. Ez utóbbiakat a helyi szervek és szervezetek állítják össze, és tartalmazzák az állami terv alapvető mutatóit és tervszámait. Ily módon valósulnak meg a demokratikus centralizmus elvei mind a folyamatos tervezésben, mind pedig az ellentervek összeállításában. A központi tervező szervek kidolgozzák az országos mérlegek, valamint az ország gazdasági és társadalmi fejlődésének összehangolását biztosító tervszámokat, és védik a glo-

bális optimum érdekeit, az ágazati főhatóságok és a helyi közigazgatási intézmények a lokális optimumot tükröző ellenterveket készítenek. Az ellentervek célja az, hogy a gazdasági körforgásba bevonjanak minden olyan potenciális erőforrást, amely növelheti az egyes vállalatok, helyi területi rendszerek és közigazgatási egységek fejlesztésének gazdasági és társadalmi hatékonyságát.

Az állam regionális politikáját az Állami Tervbizottság dolgozza ki. E kormányzati szerv irányítja a területi tervezést, ennek konkrét kivitelezését pedig a Tervbizottság mellett működő területi tervezési igazgatóság koordinálja.

A népgazdasági terveket kidolgozó és végrehajtásukat ellenőrző Állami Tervbizottság ad megbízást az ágazati minisztériumoknak, a helyi szervezeteknek és szervezeteknek arra, hogy rekonstrukciós, átszervezési, bővítési és telepítési terveiket a várható gazdasági, társadalmi és ökológiai hatások figyelembevételével készítsék el. Az ágazati minisztériumok és a nagy közigazgatási-területi egységek (a megyék) tervező szervei összesítik a helyi javaslatokat, és továbbítják az Állami Tervbizottságnak, amely a javaslatokat a népgazdasági részmerlegek segítségével koordinálja.

A területi tervek összeállítása több szakaszból áll. Az első lépcsőben a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek és a helyi közigazgatási apparátus önállóan vagy a tudományos szervezetekkel együttműködve kidolgozza a szükséges felújítási, bővítési és telepítési koncepciókat. Ezek területi összesítése megyék szerint történik. E folyamat eredményeként tehát összeállnak a megyei társadalmi-gazdasági fejlesztési tervek, amelyek a közigazgatási egységek általános fejlesztési irányvonalát tartalmazzák. Ezek jelentik a komplex területi programok összeállításának alapjait. A területi programok részletezik az új vállalatok földrajzi elhelyezésének egyes kérdéseit, többek között a már meglévő gazdasági objektumokkal és az infrastruktúrával való összehangolását. E programok jelentős része műszaki terveken nyugszik. A területi programokban rögzítik a településrendszerek és az egyes települések társadalmi-gazdasági fejlesztését. A helyi szervek és szervezetek fejlesztési koncepciót, prognózisokat, terveket állítanak össze, és ezzel párhuzamosan javaslatokat készítenek a tervek állami, vállalati vagy a helyi-területi közigazgatás által történő finanszírozására. A településrendszerek helyi tervei a felsőbb szintű tervező szervek által kidolgozott kritériumok és normatívák alapján készülnek. Ezek segítségével dolgozzák ki a településrendszerek komplex fejlesztési ellenterveit. E tervek az erőforrások mérlegadataira támaszkodnak, s lényegében a munkaerőforrásokat, a munkaerő hatékony foglalkoztatását, a földkészfeket, a mezőgazdasági termelés és a szállítás fejlesztését, a lakossági fogyasztást, a szolgáltatásokat, az infrastruktúrát és a környezetvédelmet fogják át.

A közigazgatási egységek szerinti összegezés után – a második szakaszban – a területi tervet egyeztetik és összehangolják az ország általános társadalmi-gazdasági fejlesztési tervével, amely így válik ez utóbbi szerves részévé. A tervet a nemzeti gyűlés hagyja jóvá és végrehajtását az állami költségvetésből finanszírozzák. A területi terv nem csupán számítási dokumentum. Ennél sokkalta több, mert tartalmazza a minisztériumok, a főhatóságok, a megyék és településrendszerek számára kötelező mérlegegyeztetési mutatókat, többek között a foglalkoztatottak számát (főleg a városokban és a munkaerőhiányos körzetekben), a felújítási beruházások körlátait, a bővítő beruházásokat és új telepítéseket, a fonto-

sabb ipari és mezőgazdasági termékek termelését és felvásárlását, a szociális és a műszaki infrastruktúra, valamint a szolgáltatási szféra fejlesztését stb.¹³

IRODALOMJEGYZÉK

- BOZSINOV, T. (1977): Multiplikacionnijat podhod v teritorialnite szisztemi. Szófia.
- BRADISZTILOV, D. (1972): Problemi na teritorialnoto planirane. Teoretiko-metodologiceszki izsledovanija. Szófia.
- FILIPOV, G. (1982): Ikonomiceszki mehaniz'm za upravljenje na narodnoto sztopansztvo v VIII petiletka. – Rabotniceszko delo. 15. sz.
- Generalna szhema za teritorialnoto raszpolozsenie na proizvoditelniti szili v NRB za period 1976–1999 godina. Szófia, 1973.
- General'nue szhemü razvitija proizvoditel'nüh szil v szocialiszticeszkih sztrana. – Global'nue i otraszlevüe voproszü razmescsenija proizvoditel'nüh szil. Szovescsanie ucsjonüh–regionalisztov sztran SZÉV. Havanna, 1980.
- Metodika za obstoto ikonomiceszko rajonirane na sztranata. Szófia, 1975.
- NAJDENOVA, R.–NIKOLOV, F. (1974): Ocenka na opitite za ikonomiceszki rajonirane v NRB. – Trudove na naucsnija centr'r po teritorialno planirane i raszpolozsenie na proizvoditelnite szili. T. 1. Szófia.
- NAJDENOVA, R. (1977): Metodologiceszkie voproszü General'noj szhemü razmescsenija proizvoditel'nüh szil v NRB. – Problemi na geografijata. 3. sz.
- Ohrana is vöszproizvodszto prirodnoj szredü. Szbornik dokumentov Goszszovceta NRB. Szófia, 1980.
- Osznovni naszoki za po-natat'snoto razvitie i usz'v'rsensztvuvane na teritorialnoto i szelistno-to usztrojsztvo na NRB. Utv'rdeni ot plenuma na CK na BKP, sz'sztójal sze na 9–10 mart 1977 g. Szófia, 1977.
- POPOV, P.–VUTOV, V.–NAJDENOVA, R.–GERGOV, G. (1972): Balansz na mezszduot-raszlovite vr'zki v ikonomiceszkiya rajon. Szófia.
- POPOV, P. (1973): Problemi na teritorialnoto raszpolozsenie na proizvoditelniti szili. Szófia. Teritorialna organizacija na szocialiszticeszkoto proizvodszto. Szófia, 1980.
- TODOROV, Szt. (1970): Osznovni naszoki za teritorialno raszpolozsenie na proizvoditelnite szili prez szledvastite 15–20 gödini. Doklad pred plenuma na CK na BKP, sz'sztójal sze 3 mart 1970 g. Szófia.
- VASZILEV, V.–NAJDENOVA, R. (1978): Prognozirovanie territorial'noj szstrukturü narodnogo hozjajszta v NRB. – Ikonomiceszki misz'l. 6. sz.
- ZSIVKOV, T. (1978): Za usz'v'rsensztvuvane na szocialiszticeszkata organizacija na truda i na planovoto r'kovodszta na ikonmikata. Resenie i teziszi na Nacionalnata Konfere-cija na BKP, sz'sztójala sze na 20–21 april 1978 godina. Szófia.

¹³ Vö. Teritorialna organizacija na szocialiszticeszkoto proizvodszto.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ В НРБ
(МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ)

РАДКА НАЙДЕНОВА, ПЕТЬР ПОПОВ

В работе рассматриваются своеобразные черты региональной политики и территориального размещения производительных сил в НРБ на разных этапах развития системы населенных пунктов и управления территориальным планированием.

В первой главе, обсуждая региональную политику НРБ, авторы устанавливают, что в наши дни ускорился процесс создания территориально-производственных комплексов различной таксономической степени. Эти территориально-хозяйственные комплексы надо рассматривать как стратегическую линию направления в территориальном размещении производительных сил. Авторы подробно анализируют теоретические и методические вопросы делимитации комплексов, экономическую структуру восьми макрорайонов страны, потом обобщают особенности основных структурных единиц, типов поселений. Авторы охватывающе обсуждают роль генеральной схемы территориального размещения производительных сил в территориальном планировании. Они показывают процесс разработки генеральной схемы, цели проделанных анализов на его ретроспективных, диагностических и прогностических фазах и знакомят с их методологической базой.

Вторая глава занимается анализом вопросов управления территориальной организацией производительных сил. Авторы просматривают цели территориального планирования, по очереди перебирая их важнейшие принципы и методические вопросы. Они анализируют механизм принятия решений индивидуальных и групповых размещений, процесс оптимизации территориального размещения производительных сил и влияние размещения промышленных объектов на создание экологического равновесия в территориально-природной системе. Авторы указывают на то, что методика территориального планирования отражает сочетание централизации и децентрализации. Обобщая, авторы показывают внедрение этого метода в структуру организационной системы территориального планирования, а также роль центральных и территориальных органов в территориальном планировании.

REGIONAL POLICY AND THE REGIONAL ORGANISATION OF THE PRODUCTIVE FORCES IN THE BULGARIAN PEOPLE'S REPUBLIC (METHODOLOGICAL PRINCIPLES)

R. Naydenova, P. Popov

The study reviews the different stages of development and specific features in the Bulgarian regional policy and the localization of the productive forces from the viewpoint of settlement development and management in regional planning.

In the first chapter, treating the regional policy of Bulgaria, the authors point out that in our days the formation of regional production complexes at different taxonomic levels has considerably accelerated. They consider these regional-production complexes as strategic tendencies in the spatial distribution of the productive factors. The authors give a detailed analysis of the theoretical and methodological problems connected with the delimitation of the complexes, as well as the economic structure of eight macro-regions in the country and then summarize the main tendencies in the development of the structural units of the settlement network, and the most important characteristics of the individual settlement types. They also discuss the role of the general plan for regional development in regional planning. They describe the process of general frame planning, the purposes of analyses performed in the retrospective, diagnostic and prognostic phases as well as the set of methods used.

The second chapter concentrates on the managerial problems connected with the regional organisation of the productive forces. First the authors deal with the objectives of regional planning, then they review its most important principles and methodological aspects. They examine the process of decision-making both in individual and collective siting, the optimalization in the regional distribution of the productive forces and the effect of industrialization on the ecological balance of the natural-regional systems. They point out that the method of regional planning reflects the interlinking of centralization and decentralization. In order to present the realization of this method in practice they sum up the whole institutional system involved in regional planning, as well as the role of the central and regional bodies in regional planning.

4

A GAZDASÁGI AGGLOMERÁCIÓK IRÁNYÍTÁSI KONCEPCIÓJÁNAK ALAPELEMEI LENGYELORSZÁGBAN

PIETRUCHA, JERZY-PILNY, ANTONI M.

A dolgozat a gazdasági agglomerációk (vajdaságok) hatékony irányítási rendszerének alapelemeit vizsgálja. Ismerteti az agglomerációfejlesztés céljait, ezek tükröződését a tervezési és irányítási folyamatokban, bemutatja a területi tervezés rendszerét. Vákolja az agglomerációk fejlesztésének jogi és pénzügyi eszközeit. Az agglomerációs gazdasági rendszer működési mechanizmusainak modelljeit ismertetendő, sorra veszi a politikai előfeltételeket, a gazdaságszervezési elveket és az információs rendszer szervezési kérdéseit, majd vizsgálja az egyszerű és a bővített termelési modellek és a társadalmi modell sajátosságait. A lengyel gazdasági reformelőkészületek szellemében átfogóan ismerteti az irányítás általános koncepcióját, különböző formáit és a tervezés tökéletesítésének alapvető irányait.

I. Bevezetés

A népgazdaság térbeli szerkezete állandóan változik. A változások fő irányát a termelőerők elhelyezkedésében lejátszódó mozgások, valamint a társadalmi és műszaki-termelési kapcsolatok állandó bővülése határozza meg. A területi szerkezet optimalizálásában és a társadalmi termelés hatékonyságának a növekedésében fokozódik a gazdasági agglomerációk szerepe. A termelés és a lakosság meghatározott területen történő koncentrációjából adódó előnyöknek a társadalom érdekében való kiaknázása – aminek egyik formája a gazdasági agglomeráció –, az adottságok nem kellő hozzáértéssel való kezeléséből fakadó negatív következmények megelőzése a területi egységek és az agglomerációk tervezési és irányítási rendszereinek folyamatos továbbfejlesztését követeli meg.

Mint minden hasonló helyzetben, a siker kulcsa ez esetben is a problémamegoldás általános koncepciójában rejlik. Nem vállalkozunk az érintett kérdés részletes taglalására, tanulmányunkban csupán azokat az elemeket kíséreljük meg bemutatni, amelyeket elgondolásunk szerint figyelembe kell venni az agglomerációk hatékony irányítási rendszerének kialakítása során. Tanulmányunkban agglomerációnak a vajdaságok közigazgatási területét tekintjük. Megállapításaink nemcsak elméleti feltevésekre támaszkodnak, hanem elsősorban a katowicei vajdaság fejlődési folyamatának elemzéséből leszűrt gyakorlati tapasztalatok általánosítását tükrözik. Mondanivalónk összhangban áll az utóbbi évek irányítási gyakorlatának általános határozataival, alapjában véve a lengyel gazdasági reform fő irányelveivel.

Először a társadalmilag fontos célkitűzések ismertetésével foglalkozunk, majd vizsgálat alá vesszük a rendelkezésre álló eszközöket, azok tartalmát, valamint a gazdasági tevékenység meghatározott szféráira gyakorolt hatásait. Az agg-

lomeráció ily módon meghatározott gazdasági mechanizmusának helyes működéséhez lényeges előfeltételnek tekintjük a területi közösségek részvételét a tervezési folyamatban egyfelől és a tudományos kutatások, illetve a rugalmas információs rendszer aktív befolyásolási lehetőségeit másfelől.

II. A gazdasági agglomerációk fejlesztésének alapvető céljai, ezek megjelenése a tervezési és irányítási folyamatban

A szocialista gazdaságirányítási rendszerben fontos szerepe van az egyes gazdasági szervezetek helyes célkitűzésének. Csak így lehetséges tevékenyen alakítani a valóságot, és alkotó módon nyúlni az összes társadalmi folyamathoz és jelenséghez. A gazdasági agglomerációk irányításának célrendszerét csak úgy lehet helyesen megfogalmazni, ha a területi társadalmi-gazdasági döntések a felsőbb szintű állami központ feltételezettségéből indulnak ki.

A szocializmus alapvető gazdasági törvényének a lényegéből kiindulva a társadalmi céloknak tükröződniük kell az agglomerációs fejlesztési tervekben, valamint az eredményeket biztosító eszközök megválasztásában.

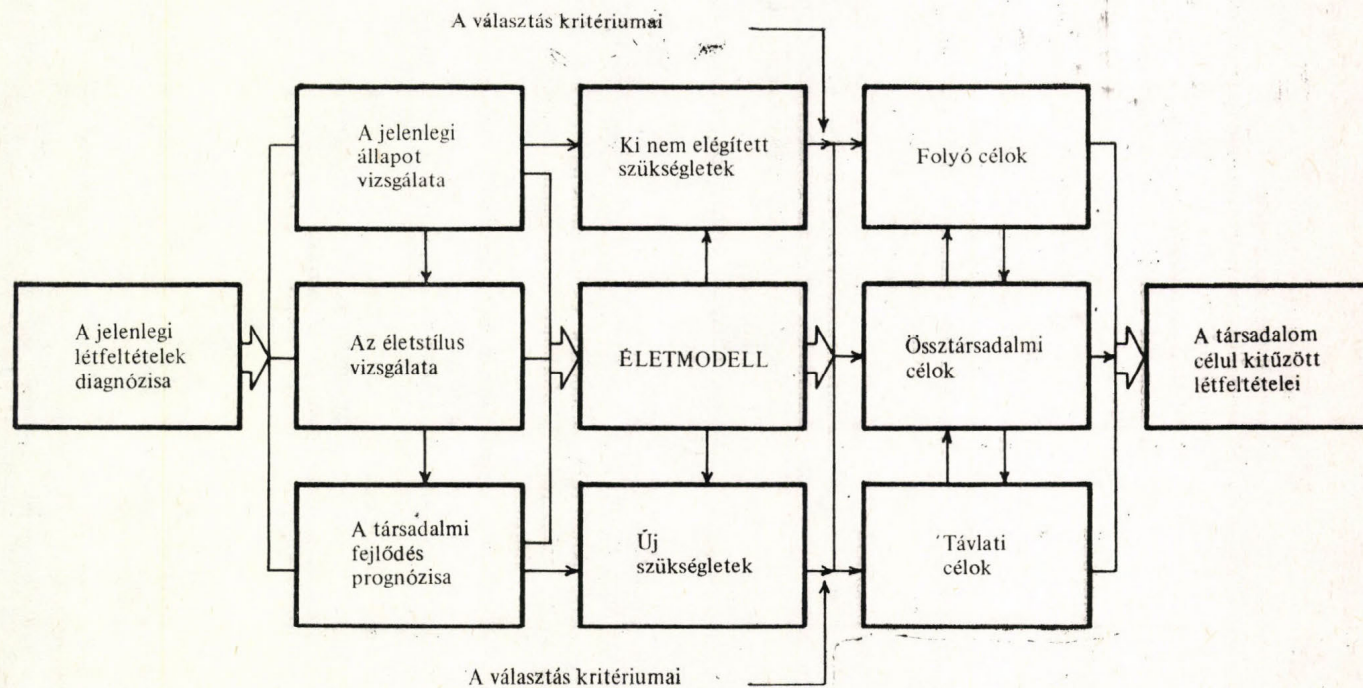
A komplementer célrendszer érinti többek között:

- a személyiség sokoldalú fejlesztését (ami a marxizmus filozófiai koncepciójának lényegéből fakad);
- az emberi szükségletek optimális kielégítését (ami a szocialista termelési mód lényege);
- a társadalmi igazságosságot szolgáló anyagi eszközök megteremtését (ami a társadalmi elvek megvalósításával és a társadalmi haladás állandó dinamikájával függ össze);
- az ember biztonságának megőrzését munka- és lakóhelyén (ami a modern civilizáció követelményeinek egyenes következménye).

A tervezési és irányítási rendszer fontos megoldásra váró feladata az adott tervezési szinten megvalósítandó általános és a konkrét célok meghatározása. A célok megállapítását és konkretizálását a területi közösségek széleskörű részvételével kell elvégezni, mivel e szakasz eredményei jelentős mértékben megszabják a terv végleges tartalmát.

A célmeghatározás folyamata (lásd az 1. ábrát) általában a szükségletek tanulmányozásával és a szükséges társadalmi prognózisok kidolgozásával kezdődik. E tevékenység eredménye egyrészt az élet célmodellje, másrészt pedig a még ki nem elégített és újonnan felmerülő szükségletek megállapítása lesz. Ezeket minden esetben a legfontosabb társadalmi célok determinálják. Az alapvető társadalmi problémák, amelyekben kifejezésre jutnak és amelyekből a konkretizált célok következnek, az életmodellben fogalmazódnak meg. A kutatások és elemzések során kell megállapítani a tervben megjelenítendő szükségletfajták kritériumait is.

A konkrét helyzettől függően a gazdasági agglomerációk fejlesztési céljait különböző módon lehet csoportosítani. Az alkotói folyamat szempontjából az alábbi három csoportba lehet azokat sorolni:



1. ábra. Az agglomerációfejlesztési célok meghatározása

A) *Általános
társadalmi
célok*

Szocialista életmodell
A személyiség fejlesztése
A szocialista termelési viszonyok fejlesztése
A munkaidő és a szabadidő célmodellje
A lakosság jövedelmének alakulása
A központi helyek térbeli struktúrájának célmo-
dellje

B) *Az agglomeráció
jelenlegi céljai*

A társadalmi veszélyforrások felszámolása
A piaci egyensúly fenntartása
A kommunikációs rendszer továbbfejlesztése
A lakosság ellátásának javítása
A tartalékok felhasználása a lakosság életszínvo-
nának emelésére
A pihenés feltételeinek biztosítása

C) *Az agglomeráció
távlati céljai*

Az infrastruktúra korszerűsítése
A társadalmi struktúra korszerűsítése
Az eljövendő nemzedék igényeinek megfelelő kör-
nyezet kialakítása
Az agglomeráció ésszerű gazdasági szerkezetének
kialakítása

A vázolt célrendszer nyilvánvalóan viszonylagos, azt konkrét esetekben a kutatások és az elemzések eredményei határozzák meg. Ezen kívül a célhalmaz az egyes agglomerációkban differenciálódik, és a sajátos területi szervek fejlődése és a társadalmi-gazdasági fejlődés általános stratégiájában végbemenő változások mértéke szerint módosul.

Figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a gazdasági agglomerációk fejlesztésének társadalmi céljai nem elszigetelten léteznek, hanem mindig kölcsönös összefüggésben állnak egymással úgy, hogy némelyek egyéb célok megvalósítását segítik elő, mások pedig gátolják bizonyos célok elérését. Ezzel kapcsolatban mindig kétféle álláspontot kell szem előtt tartani.

Az agglomerációk fejlesztési kölcsönhatásai *zárt rendszert* alkotnak. A célok közti kölcsönviszonyok az alábbi típusokat mutatják:

- *helyettesítő*, amikor azonos vagy közel hasonló hatást különféle módon érnek el;
- *kiegészítő*, amikor egy cél elérésében benne rejlik egy másik cél megvalósításának a szükségessége;
- *semleges*, amikor a cél elérése más következménnyel nem jár;
- *konfliktus jellegű*, amikor a meghatározott cél negatív hatást gyakorol más cél megvalósítására;
- *antagonisztikus*, amikor a megfogalmazott cél kizárja más cél megvalósításának lehetőségét.

Természetesen megfelelő gazdasági és gazdaságon kívüli eszközzel bármelyik összefüggésre hatni lehet. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a hatás mértéke

mindig korlátozott, már a tervezési szakaszban ki kell dolgozni az optimális célstruktúrát, amely lehetővé teszi, hogy az adott körülmények között a területi közösségek – és nemcsak a tervezők elméleti koncepcióinak – legszélesebb körű elképzelései megvalósulhassanak. E cél elérése érdekében fel kell számolni az elvek és a különféle társadalmi csoportok törekvései között megnyilvánuló pszichológiai korlátokat. A siker előfeltétele ezen a téren egyrészt a társadalmi igények széles körű vizsgálatában, másrészt az agglomerációs lakosság területfejlesztési tervezésbe való egyre erőteljesebb bevonásában rejlik.

Az össztársadalmi célok és a konkrét területi-települési rendszerek kölcsönviszonyaiból fakadó feladatok *nyílt rendszert* alkotnak. Az ilyen megközelítésből adódó kérdések néha jelentős társadalmi visszhangot váltanak ki, és olyan konfliktusok látszatát keltik, amelyek annál komolyabbak, minél kevesebb információ áll rendelkezésre az adott kérdésben. Egy meghatározott agglomeráció céljainak más agglomeráció céljaival vagy az össztársadalmi célokkal való összefüggése az alábbi formákban juthat kifejezésre:

- *azonosuló* akkor, ha az egyes agglomerációk fejlesztési tervei teljes egészében összhangban állnak az össztársadalmi célokkal;

- *jóvábagyó*, amikor elismerik ugyan az össztársadalmi célokat, de csak az adott területi közösség törekvéseitől és konkrét szükségleteitől függően fogadják el azokat;

- *független*, amikor az agglomeráció társadalmi céljai nem adódnak közvetlenül az össztársadalmi célokból, de ez más agglomerációk esetében semmiféle következményt nem idéz elő;

- *ellentmondás látszatát keltő*, ha egy agglomeráció célkitűzései más agglomerációkban feszültséget idéznek elő;

- *érdekellentétet okozó*, ha az adott célt más agglomerációk valósítják meg.

A célok összehangolása a nyílt rendszerben különösen bonyolult feladat, ami mindig bizonyos társadalmi következményeket von maga után. A különféle konfliktusokat abban az esetben lehet enyhíteni, ha az egyes agglomerációk céljaik megvalósításáról, lényeges szándékaikról teljes körű információt szolgáltatnak.

III. A társadalmi-gazdasági folyamatok irányításának eszközei a gazdasági agglomerációban

A múltban a gazdasági folyamatok többnyire az ösztönös piaci erők hatására alakultak. Az egymásnak ellentmondó törekvések az agglomerációkban akkumulálódtak, ezért e speciális területi egységek bizonyos fejlődési szakaszaiban fékezni kezdték a fejlődési folyamatokat. Az ember, aki mintegy kívül állt ezeken a megfékezhetetlen erőkön, ettől kezdve egyre inkább társadalmi, emberi jelleget tulajdonított a gazdasági folyamatoknak. A gazdasági agglomerációk történelmi fejlődése szemléletesen bizonyítja, hogy:

- ha meghatározott eszközök segítségével hatékonyan akarjuk irányítani a fejlődési folyamatok menetét, mindenekelőtt a lehető leggondosabban kell tanulmányoznunk e folyamatok lényegét és sajátosságait;

- tekintettel arra, hogy a gazdasági folyamatok egyre inkább társadalmi jelleget öltenek, szükséges, hogy a társadalom közvetlenül ellenőrizze az e folya-

matokat irányító eszközöket, s vegye figyelembe a társadalmi fejlődési folyamatok dialektikáját.

A fentiek azt bizonyítják, hogy mennyire tévesek azok az elképzelések, amelyek szerint lehetséges a gazdasági és a gazdaságon kívüli eszközök általános rendszerének kidolgozása. Ebből az következik, hogy egy országnak nem szabad automatikusan átvennie a másokban – más körülmények közt – bevált koncepciókat. Sőt mi több, a gazdasági agglomerációk fejlődési sajátosságai szükségessé teszik olyan intézkedések bevezetését, amelyek az adott ország eszközrendszerének a keretei között tükrözik ezeket a sajátosságokat. Az általános és egyedi dialektikája viszont azt igényli, hogy a konkrét helyzettől függetlenül bármilyen döntés esetén az alábbi eszközök felhasználásának szükségességét kell figyelembe venni;

- az új folyamatokat, jelenségeket és trendeket ösztönző eszközök, amelyek a kérdések megoldása szempontjából a kívánt hatás elérésére törekcszenek;

- az általános követelményektől függően gyengítendő vagy erősítendő folyamatok modulációs eszközei;

- a nem kívánatos jelenségeket kiküszöbölő eszközök, amelyek végső soron a jelenségek teljes megszüntetését célozzák.

Számos hiányossága ellenére a szocialista gazdasági rendszer alapvető eszköze a *tervezés*, amely nemcsak az országon belül, hanem annak egyes taxonómiai egységeiben is hatással van az anyagi és kulturális életszínvonal emelésére, a fejlődés arányosságára és a gazdálkodás társadalmi hatékonyságára. A tervezés lényegében társadalmi folyamat. Le kell szögezni, hogy az agglomeráció, mint bármely más területi metszet, a legnagyobb mértékben elő tudja segíteni a képvisleti szervek és a társadalmi szervezetek aktív részvételét a tervek összeállításában és azok megvalósításának ellenőrzésében, különösen a lakossági életkörülmények, a környezetvédelem és a társadalmi infrastruktúra fejlesztését illetően.

Ezzel kapcsolatban igazuk van azoknak a közgazdászoknak és tervezőknek, akik a tervezés hatékonyságának növelését az alábbiakban látják:

- a terv által meghatározott összgazdasági arányokban a lehetőséghez képest sokoldalúan kell tükröződniük az időben és a térben lezajló dinamikus kölcsönhatásoknak;

- rendszeresen kell vizsgálni és széles körben kell elsajátítani a tervezés komplex eljárásait a különböző osztályozási módszerek megfelelő integrációjában, figyelembe kell venni a társadalmi-gazdasági folyamatok lényegét meghatározó alkotórészek közti kapcsolatokat.

Ebben az összefüggésben a tervezés hatékonyságának szükséges előfeltételei: a folyamatok várható következményeinek felismerése, a stratégiai kérdések helyes megoldásának tudatosítása, továbbá szabad manőverezés biztosítása a fejlődési folyamat formáiban és módszereiben, amelyeknek az eljövendő korszakok felismert követelményeihez kell alkalmazkodniuk.

Feltételezhetjük, hogy a tervezési rendszer távlati koncepciójában a fő szerep a távlati tervezésre hárul. Ennek lényege közvetlenül összefügg a gazdaság és a társadalom igényeivel, mindenekelőtt a társadalmi-gazdasági és műszaki fejlődés sokoldalúan megalapozott stratégiájával, valamint a társadalom-, a gazdasági és a műszaki politika alapelveivel. A távlati tervezés érdekében végzett elemzések és kutatások ugyanakkor alapot nyújtanak az egyes körzetek és agglomerációk fejlesztési variánsainak a kidolgozásához is.

A *társadalmi-gazdasági tervek* – amelyekben pontosítják a távlati tervek általános megállapításait, és bővül a tervezés tárgyának problémaköre – jelentik a népgazdaság fejlesztésének és irányításának alapját. Tervezési gyakorlatunkban ezek alapvető elemei a következők:

- a gazdasági fejlődés alapvető feltételei és a társadalompolitikai elvek;
- a terv fő céljai;
- a társadalom- és a gazdaságpolitika megvalósításának eszközei;
- a területi hatalmi szerveknek, vállalatoknak és más gazdasági egységeknek nyújtott információk.

Az egyes vajdaságok gazdálkodási feltételeit, társadalmi-gazdasági feladatait – beleértve a foglalkoztatáspolitikát és a helyi erőforrások hasznosítását – a vajdasági tervek határozzák meg. Ezek legfontosabb elemei a következők:

- a vajdasági irányítás alatt álló vállalatok tevékenységének fejlesztési irányai,
- a beruházások telepítési feltételei és a környezetvédelem feladatai a vajdaság valamennyi vállalatában és gazdasági egységében,
- a vajdaságban levő vállalatok együttműködésének irányai a foglalkoztatottság, az általános beruházási intézkedések, a termelő és a nem termelő szolgáltatások, valamint a vállalatok ellátási kötelezettségei terén.

A vajdasági társadalmi-gazdasági tervet a vajdasági néptanács hagyja jóvá. A terv önállóan határozza meg a vajdasági fejlesztések irányait és előfeltételeit, egyzersmind figyelembevée az ország társadalmi-gazdasági politikájának központi tervekben megfogalmazott elveit és irányait, valamint az alsóbb szintű területi egységeknek a rendelkezésükre álló eszközök és hatáskörök alapján a tervekben megjelenő célkitűzéseit. A vajdasági terv méreteit és tartalmát az adott vajdaság sajátosságai határozzák meg. A vajdasági terv szoros kapcsolatban áll az ugyancsak a néptanács által jóváhagyott költségvetési tervvel. A néptanács dönt a tízéves távlati terv kidolgozásáról is, amely az adott vajdaság társadalmi-gazdasági és területi fejlesztésének egész problematikáját magába foglalja.

A városi és a községi terveket az illetékes néptanácsok hagyják jóvá. Ezek többek között az élelmiszeripari és mezőgazdasági, a kisüzemi és kisipari termelés, a kereskedelem, a szolgáltatások, valamint a helyi infrastruktúra hatékonyságát elősegítő szervezeti és gazdasági intézkedéseket tartalmaznak. Ezenkívül a tervekben meghatározzák azoknak a vállalatoknak a feladatait, amelyeket az alsóbb szintű közigazgatási szerv alapított, továbbá az irányításuk alatt álló kommunális és közintézmények feladatait.

A lengyel területi tervezés másik láncszemét a *területhasznosítási tervek* alkotják, amelyek arra hivatottak, hogy a területi kapcsolatok és az össztársadalmi érdekek figyelembevételével biztosítsák az egyes területek harmonikus fejlődését, meghatározzák a szolgáltatási szféra és a termelő szféra közti optimális kölcsönhatásokat, és ily módon létrehozzák a lakossági igények sokoldalú kielégítésének, valamint a természeti kincsek védelmének és hasznosításának legkedvezőbb feltételeit.

A területhasznosítási tervek fő feladata az egyes területek rendeltetésének és a birtokbavétel módjainak a meghatározása a jelenlegi és a jövőbeli szükségletek figyelembevételével. A területhasznosítási tervek a népgazdaság távlati fejlesztési tervein, a hosszú távú terveken, valamint az adott területre készült mű-

szaki rendezési tervekkel kapcsolatos demográfiai, természetvédelmi, társadalmi és gazdasági kutatásokon kell alapulniok.

Területhasznosítási tervek az egész országra, az egyes vajdaságokra és azok részeire, településeire és azok részeire, szükség esetén pedig a speciális rendeltetésű területekre készülnek. A területhasznosítási terveket folyamatosan ellenőrzik.

A *regionális tervek* az adott terület sokoldalú társadalmi és gazdasági fejlesztésének irányait, a megvalósítás módjait és szakaszait, a termelőerők elhelyezésének elveit, a településhálózat fejlesztését, a népesség letelepítését és a terület meghatározott célú hasznosítását határozzák meg. A regionális tervek a távlati népgazdasági tervidőszakokhoz igazodnak. A regionális tervjavaslatok összeállításával párhuzamosan az illetékes tervező szervek elkészítik a területhasznosítás előfeltételeinek és hipotéziseinek, valamint a távlati népgazdasági terv legközelebbi időszakában létrehozandó főbb beruházások elhelyezésének számítási anyagain.

Az elmondottak alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a területi tervezésnek mint a területi politika fő eszközének az alábbi feladatokat kell ellátnia:

- az adott területen koordinálnia kell az összes gazdálkodó szubjektum (állami, szövetkezeti és magán) által hozott intézkedéseket, és biztosítani kell azok racionalitását a működés, a természetvédelem és a területi rend terén;

- alapokat kell képeznie olyan intézkedések meghozatalához, amelyek az eszközök területi elosztására vonatkoznak, a lakossági életkörülmények javításának, a termelőerők ésszerű elhelyezésének és az ökológiai egyensúly fenntartásának figyelembevételével, a gazdasági növekedési ütemből és a gazdálkodási hatékonyság össztársadalmi kritériumaiból fakadó időszerű lehetőségeknek megfelelően;

- meg kell oldani a helyi (működési vagy ökológiai) konfliktusokat, amelyek az említett célok optimális megoldásainak keresése közben merülnek fel.

A területi tervezésbe egyre inkább integrálni kell társadalmi ismérveket is. A területi tervek különböző típusaiban és szintjein a lakosság és az egyes társadalmi csoportok részvételének konkrét formái különböznek egymástól. Azonban minden esetben, a tervezés valamennyi szakaszában, igencsak a tervjóváhagyás stádiumában alapozni kell a lakossági véleményekre.

A területhasznosítási tervek teljesítése a konkrét beruházási tevékenység, a megfelelő földhasznosítás és az erőforrások újratermelése útján megy végbe. Az építési és vízügyi kérdéseket egyéni adminisztratív döntések szabályozzák, amelyeket a megfelelő jogi hatáskör szerint hoznak. Igen fontos, hogy a területi terveket és az említett törvényhozást megfelelő módon integrálják, a jogszabályi rendezettség ugyanis minden esetben fokozza e tervek érvényességét. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy e rendszer megvalósításában még sok a hiba, és ez különösen szembetűnő a gazdasági agglomeráció fejlődésében.

IV. Az agglomerációk kialakításának jogi eszközei

1. A földterületek jogi védelme

A gazdaságosság elvének megszilárdítása érdekében a lengyel Szejm 1982. március 26-án két törvényt fogadott el, az egyiket a mezőgazdasági termőföldek

és erdők védelméről, a másikat a földterületek összevonásáról. A törvény szabályozza a mezőgazdasági földterületek és erdőterületek védelmének elveit, abból a célból, hogy megőrizték azok összterületét, javítsák minőségüket és termelői hasznosításukat, szem előtt tartva a megművelésre alkalmatlan földek rekultivációjának szükségességét. Az új törvény értelmében a mezőgazdasági és erdei termőföldek védelme a mezőgazdaságon kívüli hasznosítási lehetőségek lényeges korlátozását, a leromlott földterületek minőségi újratermelését, valamint a preventív intézkedések széles körének alkalmazását jelenti az adott területen.

Mezőgazdaságon kívüli hasznosítás céljaira csak parlagföldeket, valamint a legalacsonyabb minőségi kategóriába tartozó földterületeket szabad kijelölni a városi és nagyközségi területhasznosítási tervek keretein belül, de csakis a központi beruházások, valamint az olaj- és gázlelőhelyek kutatásával összefüggő beruházások telepítésére. Szükség van a mezőgazdasági és élelmiszerügyi miniszter vagy a vajda beleegyezésére. Az engedély elnyeréséhez a kívánt határidő előtt legalább három évvel az adott területeket ki kell vonni a mezőgazdasági, illetve erdei használatból. A tényleges kivonást megelőzően a város vagy község vezetőjének ki kell dolgoznia a földterületek hasznosítási programját, és jóvá kell hagyatnia a helybeli lakossággal, valamint a néptanáccsal. Azokban a községekben, ahol intenzív mezőgazdasági termelés és erdőművelés folyik, szükség van a vajdasági tanács jóváhagyására is. E községek területén tilos új ipari létesítményeket telepíteni. Kivételesen, ha lehetőség nyílik a helyi erőforrások hasznosítására, csak az élelmiszer- és feldolgozó ipari vállalatok, szolgáltatási intézmények és kitermelőipari vállalatok bővítését engedélyezhetik, azzal a feltétellel, hogy tevékenységük nem lehet káros hatással a földterületekre.

A törvény meghatározza a védelmi erősávokat is. Az üdülőhelyek speciális erdősávjain kívül ide tartoznak az 50 ezer lakos feletti városok közigazgatási határaitól 10 km-re lévő erdőterületek és azok a települések, amelyekben az ipari foglalkoztatottak száma meghaladja az 5 ezret. Ezeken a területeken a turisztikai, gyógyászati és speciális rendeltetést kivéve tilos bármiféle építkezés. Bárki, aki mezőgazdasági vagy erdei földterületeket von ki használatból, 20 éven keresztül állandó bért köteles fizetni, erdei földterületek esetén pedig a fakitermelésből adódó kárt kell megtérítenie. A mezőgazdasági termőföldek és a rekultivációs földterület tulajdonosa végső soron köteles gondoskodni azok mezőgazdasági megműveléséről, köteles megelőzni az eróziót, és megvédeni más negatív hatásoktól azokat.

Az iparvállalatok kötelesek kidolgozni a védett övezetben található mezőgazdasági földterületek hasznosítási terveit. A tervjavaslatot egyeztetni kell a tanács mellett működő mezőgazdasági bizottsággal, valamint a parasztság szakszervezetével, az érdekelt vállalatok munkásönkormányzatával és a szövetkezetek vezetésével. A tervjavaslatot a vajda hagyja jóvá.

A törvény előírja, hogy ha a védett övezetben lévő földterület tulajdonosa olyan kárt szenvedett, amely a mezőgazdasági termelés csökkenésében nyilvánul meg, akkor az illető vállalat köteles megtéríteni ezt a kárt. Ha ez meghaladja az összérték 1/3-át, és ha a károkozás három évig tartott, akkor az adott vállalat a tulajdonos bejelentése alapján köteles piaci áron megvásárolni, és területi terv útmutatásai szerint birtokba venni az adott földterületet. Hangsúlyozni kell, hogy a tulajdonos és a vállalat az összes veszteséget és kiadást megállapodás alapján köteles rendezni.

Az ipari és infrastrukturális objektumok tervezése során kötelező sorrendben állapítják meg a negatív hatású övezeteket, a talaj- és levegőszennyezettség fokát, majd ennek alapján állítják össze azokat a tervjavaslatokat, amelyek a mezőgazdaságot és az erdőművelést ért káros hatásokat ellensúlyozó intézkedéseket tartalmazzák. Amennyiben a szennyezettségi szint nem teszi lehetővé a termés termelői felhasználását, úgy a környezetre ártalmas objektumok közvetlen közelében található földterületeket ki kell vonni a termelésből, és az objektumot üzemeltető vállalat köteles az ezzel kapcsolatos kiadásokat megtéríteni.

Az a személy, aki a mezőgazdasági földterületek minőségének romlását idézi elő, saját erőből köteles fedezni a rekultivációra és a korábbi földhasználati rend visszaállítására irányuló költségeket. A rekultivációt az ipari tevékenység valamennyi szakaszában tervezik. A rekultiváció olyan mértékben valósul meg, ahogy a megfelelő földterületek teljesen, részben vagy ideiglenesen alkalmatlanná válnak a tevékenységre, de ez az időszak nem lehet hosszabb a tevékenység felszámolásától számított 4 esztendőnél. Hangsúlyozni kell, hogy a törvények fellelti ellenőrzés jogával a Szejm a mező- és erdőgazdasági minisztereket, valamint a városi és községi vajdákat, illetve vezetőket ruházta fel.

2. A vizek jogi védelme

A társadalom egyre növekvő igényeinek kielégítése céljából az állam tervszerű vízgazdálkodást folytat, amit számos jogszabály rögzít. A Szejm 1974. október 24-i vízügyi törvényének megfelelően a vízhasználathoz (az általános és szakos vízfelhasználást kivéve), a vízügyi építkezéshez, valamint a felszín alatti víznyerést szolgáló és a vízszennyeződést megakadályozó vízügyi létesítmények felhasználásának valamennyi formájához a helyi illetékes szervek engedélye szükséges.

Az engedély nem adható meg, ha a vízhasználat tervezett módja ellentétes a népgazdasági tervek előírásaival vagy a környezetvédelmi elvekkel, nevezetesen, ha a víznyerés a biológiai szempontból kívánatos vízszint csökkenéséhez vezetne. Ha nem lehetséges a szándékolt víznyerésnek a társadalmi, természetvédelmi és gazdasági érdekekre gyakorolt hatásfokát az előírás sorrendjében pontosan megállapítani, akkor az említett engedélyt szakértői értékelés alapján adják ki.

Ha a vízhasználat vagy a vízügyi berendezések építése valamilyen módon sérti a gazdaság, a környezet vagy a lakosság érdekeit, akkor a megfelelő engedély birtokában a végrehajtóra hárul az a kötelezettség, hogy a veszteségeket megakadályozó intézkedéseket hozzon. Bizonyos esetekben a veszteségeket megakadályozó létesítmények fenntartási költségeit az engedélynek megfelelően fel lehet osztani a veszteségeket előidéző vállalatok között. A sajátos vízhasználat bármely esetében a földterületek valamennyi tulajdonosa és a velük kapcsolatban lévő vállalatok kötelesek az érintett vízügyi létesítmények fenntartási költségeit megtéríteni. Abban az esetben, ha felépítésük lehetetlen, kivételesen csak akkor adnak vízhasználati engedélyt, ha az nem fenyegeti a környezetet, és a kárt teljesen megtérítik.

Vízhasználati engedélyt az alábbi esetekben kell beszerezni: a felszíni és felszín alatti víznyerés, a szennyvíz és a hulladék elvezetése a partmenti talajban és a gyógyvízlelőhelyekben, partközi szállítás állandó eszközök segítségével, víz-elvezetés olyan berendezések segítségével, amelyek más tulajdonos földterületén

húzódhatnak keresztül, folyami kavics, homok és más ásványkincsek kitermelése, vízínövények kivágása az átlagos vízhozamot meghaladó mennyiségben vagy ársúlytotta körzetekben, továbbá haltenyésztés céljait szolgáló vízhasználat.

3. Az építésügy jogi szabályozása

Az építésügyi jog a helyi-területi tervek rendeleteinek megfelelően többek között a területhasznosítással, valamint az épületek tervezésével, építésével, üzemeltetésével és lebontásával kapcsolatos tevékenységeket szabályozza. A Szejm által 1974-ben elfogadott építésügyi törvénynek megfelelően minden tevékenységnek figyelembe kell vennie az emberek és a vagyon biztonságát, a környezetvédelmet, az egészségügyi ellátást, a funkcionális követelményeket, valamint a tűzvédelmi, víz- és energiaellátási, szennyvízelvezetési követelményeket.

Az építésügyi rendeletekből következnek az objektumokat építő személyek kötelezettségei, amelyek helyzetükből adódóan, rendeltetésük vagy a bennük ténylegesen végzett tevékenység következtében a környezet számára terhet jelentenek. Az ilyen objektumokat csak a környezetvédelem maximális figyelembevételével lehet tervezni, építeni és üzemeltetni. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy tilos a szükséges védőberendezések nélküli üzemeltetésük.

Az építkezés idején a kivitelező köteles megőrizni a bontás előtt az építkezési területen található talaj minőségét, növényeket, csatornákat és a környezet más elemeit, valamint az ott található műszaki berendezéseket. Az üzemeltetést megelőzően a kivitelező köteles rendben tartani az építkezési területet. Külön hangsúlyozzák az olyan tervezés jelentőségét, amely lehetővé teszi az építkezési terület minimálisra csökkentését, továbbá maximális zöldterület kialakítását. Az építkezésre szánt területeket annak megkezdése előtt a megfelelő módon kell hasznosítani. A hasznosítás módját a területi közigazgatási szervek határozzák meg. Az építkezést finanszírozó intézmény szintén köteles az építkezési célokra fel nem használt területeket e szervek rendelkezésére bocsátani.

A törvény által előírt rendelkezések végrehajtásában e szervek fő feladatai az alábbiakban foglalhatók össze:

- olyan urbanisztikai-építészeti felügyeletet kell gyakorolni, amely biztosítja az építésügyi rendelkezések, a helyi területi tervek előírásainak, valamint a környezetvédelmi elvek összhangját;
- olyan műszaki-építkezési felügyeletet kell ellátni, amely az építkezés valamennyi szakaszában (a tervezéstől az üzembe helyezésig) gondoskodik a személyi és a vagyoni biztonságról.

V. Az irányítás pénzügyi eszközei

Mielőtt megvizsgálánk a területi pénzügyi rendszer egyes elemeit, meg kell említenünk, hogy a lengyel gazdasági reformkoncepció három lényeges elvet tartalmaz. Ezek:

- a népgazdaság pénzügyi rendszerének megerősítése a vállalati önfinanszírozás útján;
- a pénzügyi-gazdasági eszközök szerepének erősítése a gazdaságirányítás általános rendszerében;
- a hitel szerepének erősítése a beruházások finanszírozásában.

A reform általános célkitűzéseivel összhangban feltételezhető, hogy a pénzügyi rendszer ésszerűsítése az államhatalom területi szervei megszilárdításának egyik hatékony módszere lesz. Többek közt előirányozták, hogy a költségvetési eszközök a vajdaságokban az alábbi forrásokból képződjenek:

- a vajdasági alárendeltségű vállalatoktól származó bevételekből,
- a nem költségvetési gazdaság terven felüli kiadásai után fizetett hozzájárulásokból,

- az ingatlanok után fizetett adóból és illetékből,
- falusi adókból és bevételekből,
- a kereskedelem és a szolgáltatások forgalmi adójából,
- a gazdálkodási elvek megsértéséért kirótt büntetésekből,
- a környezetvédelmi törvények megsértése miatt kirótt büntetésekből.

Emellett arra kell törekedni, hogy a saját jövedelmek és a területi költségvetést kiegyenlítő bevételek közti arány fejlesztését célzó elvek ne fékezzék a néptanácsok hatékony gazdálkodását.

A természeti környezet ésszerű alakításáért folyó tevékenység fejlesztése céljából 1980-tól bevezették a természethasznosításáért fizetendő díjat, amit a vízfelhasználás sajátos eseteiben, a levegőszennyezés, a földterületek nem mezőgazdasági felhasználása és a hulladékfelhalmozás esetén kell fizetni. Ezekkel a határozatokkal szorosan összefügg a Környezetvédelmi Alap létrehozása. Ezt az alapot központi és területi szinten képzik. A központosított alapból finanszírozzák azokat az intézkedéseket, amelyek több vajdaságra terjednek ki. A vajdák kérhetik a területi alapok kiegészítését központi eszközökből.

A Környezetvédelmi Alap bevételei mindenekelőtt az alábbiakból tevődnek össze:

- a gazdaságos természethasznosításért, a levegőszennyeződés okozta környezetváltozásért, valamint a területi szervek engedélyéhez kötött fakivágásokért és a hulladékelszállításért fizetett díjakból,

- a természetvédelmi normatívák megsértéséért kirótt pénzbírságokból származó bevételekből,

- a környezetrombolásból származó kár megtérítéséből,
- önkéntes felajánlásokból.

A Környezetvédelmi Alap felhasználható:

- a környezetvédelmi jellegű vállalati fejlesztésekre és a 30 millió zlotyig terjedő pótlólagos beruházásokra,

- a hulladék gazdaságos hasznosításával kapcsolatos intézkedések előkészítésére és megvalósítására, valamint hulladékmentes technológia kidolgozására,

- kísérleti berendezések, valamint a környezetvédelem igényeit ellenőrző-mérő apparátus létrehozására és bevezetésére,

- új technika és technológia kidolgozására és bevezetésére, a szennyvíz és a fáradt gáz tisztítása, valamint a hulladék közömbösítése céljából,

- a környezet helyzetének kutatására, monitoring rendszer létrehozására,

- parkok és más zöldterületek létesítésére, fenntartására és felújítására,

- hulladéktároló helyek létesítésére,

- a környezetjavítást célzó kutatói, újitói tevékenység támogatására,

- a lakosság társadalmi kezdeményezései és más környezetvédelmi társadalmi kezdeményezések támogatására,

- speciális igények kielégítésével kapcsolatos tevékenység támogatására, a

legszenyzeettebb körzetekben élő gyermekek és fiatalok üdültetésével és gyógyításával kapcsolatban,

- a környezetvédelmi igényeket kielégítő szakemberképzéssel kapcsolatos tevékenység támogatására,
- a természeti képződmények védelmére,
- a természetvédelem eredményeinek népszerűsítésére,
- a természetjavításra és az emberi környezet újratermelésére irányuló egyéb intézkedések támogatására.

Figyelembe kell venni, hogy a gazdasági agglomerációk fejlesztésének és működésének gazdasági és gazdaságon kívüli hatásrendszerét alkotó valamennyi eszközt egymással kölcsönhatásban és kölcsönös összhangban kell vizsgálni, továbbá figyelembe kell venni minden külső körülményt. Ez azt jelenti, hogy az ilyen eszközrendszer nem lehet véglegesnek tekinteni, hanem annak az agglomerációs folyamatnak fejlődése során szintén változnia kell.

VI. Az agglomerációs gazdasági rendszer működési mechanizmusának modelljei

1. Politikai előfeltételek

A modell összeállításának alapját az 1981-ben jóváhagyott gazdasági reform fokozatosan életbelépő alapelvei és irányvonalai jelentik. Ezek lényege, hogy:

- a reform programjának figyelembe kell vennie a társadalmi-gazdasági fejlődés konkrét feltételeit;

- a gazdasági reform jelentős társadalmi és politikai intézkedés, amelynek megvalósításához a konzervatív erők ellenállásának leküzdésére, valamint a munkássztály és a dolgozók támogatásának megszerzésére van szükség. Ennek következtében annak fejlődésére nagy hatással lesz a szocialista demokrácia és a különféle önkormányzati formák megerősödése;

- a reform fő célja az, hogy a gazdaság működésének olyan rendszere és mechanizmusa alakuljon ki, amely kedvező irányban befolyásolja a dolgozók demokratikus önkormányzatának megvalósítását, az állandó társadalmi-gazdasági fejlődést, a gazdasági lehetőségek növekedését a társadalmi szükségletek kielégítése és a szocialista termelési viszonyok megszilárdítása során;

- a reform során létrejött gazdasági működési módnak ösztönöznie kell a tudományos-műszaki fejlődést és az innovációs hajlamot, valamint elő kell segítenie a hatékony gazdálkodás gyors és állandó növekedését, a további nyersanyag- és energiatakarékosságot, a munkaerőforrások és az állóalapok jobb felhasználását és a termékstruktúra összehangolását az igényekkel;

- a reform feladatainak módszeres valóra váltása elősegíti a gazdasági egyensúly, ezen belül a piaci és a fizetőképes keresleti egyensúly elérését és megszilárdítását, ami a nemzeti valuta teljes konvertibilitására irányul;

- a reform során létrejött gazdasági működési módnak ösztönöznie kell a tudományos-műszaki fejlődést és az innovációs hajlamot, valamint elő kell segítenie a hatékony gazdálkodás gyors és állandó növekedését, a további nyersanyag- és energiatakarékosságot, a munkaerőforrások és az állóalapok jobb felhasználását és a termékstruktúra összehangolását az igényekkel;

- a reform különlegesen fontos célja, hogy biztosítsa az ország tervszerű szocialista fejlesztését, s olyan mechanizmusok honosodjanak meg, amelyek hozzájárulnak az ország távlati fejlesztésével összefüggő kérdések megoldásához, és

azoknak a társadalmi haladással és a világgazdaság változásaival való összehangolásához;

- a reform bevezetése során változtatásokat kellett bevezetni a központi és a területi szervek és vállalatok kapcsolatában, ami közvetlenül összefügg a központi tervezés stratégiai funkciójának a megszilárdításával, a vállalati önállóság és önkormányzat kiterjesztésével;

- a gazdasági reformnak meg kell szilárdítania a szocialista demokráciát és az ország fejlődésének szocialista jellegét, tehát a szocialista megújulás fontos tényezőjét;

- a gazdasági reform nem táplálhatja azt az illúziót, hogy bevezetésével valamennyi probléma automatikusan megoldódik, a reform csak ennek előfeltételeit teremti meg, és csak úgy töltheti be a szerepét, ha a szervezeti és strukturális változások a gazdaság alapvető egységeiben egyöntetű támogatásra találnak.

2. Gazdaságszervezési elvek

Az agglomerációs gazdasági rendszer működésének legfontosabb előfeltételei közé soroljuk a népgazdaság rendszerszemléletű döntéseit, azaz az agglomeráció fejlesztésének a lengyel gazdaságirányítási rendszer alapvető átalakítására irányuló reformintézkedésekhez kell igazodniuk.

Lengyelország szocialista gazdaságának alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona és a szocialista termelési viszonyok, amelyek egyrészt az állami vállalatok vagyonában, másrészt pedig a néptanácsok tulajdonában lévő vagyonban öltenek testet. A reform körülményei között valamennyi szektornak – beleértve az egyéni parasztokat és a kézműipart is – kedvező és egyenjogú fejlődési feltételekkel kell rendelkeznie, amelyek a jogszolgáltatásban és a pénzügyi politikában, valamint az anyagi-műszaki ellátás szférájában és a megtermelt termékek értékesítésében egyaránt tükröződnek.

A vállalati önkormányzat elveit az egyes ágazatok sajátosságainak maximális figyelembevételével kell meghatározni. A szervezeti struktúrák alakítása az állami szervek hatáskörében marad. A területi hatalmi és igazgatási szerveknek a népgazdaság szervezeti struktúrájában lényeges elemekké kell válniuk. A képviselői szervek a helyi önkormányzati intézményekkel együttműködve kötelesek elvégezni az adott terület megoldásra váró alapvető kérdéseinek komplex értékelését, levonni a megfelelő következtetéseket, javaslatokat készíteni a kérdések megoldására, azokat benyújtani a végrehajtó szerveknek, felügyelni azok végrehajtását, valamint ellenőrizni a területi államigazgatási szervek tevékenységét. A képviselői szervek gazdasági tevékenységüket ugyanis saját bevételekből, valamint a költségvetési juttatások igénybevételével folytatják.

A területi gazdasági rendszer új működési mechanizmusában lényegesen ki kell terjeszteni a néptanácsok gazdálkodási hatáskörét, ami egyidejűleg megköveteli gazdasági önállóságuk és a helyi gazdaságért való felelősségük növelését, valamint a gazdaság különböző szektorai központi és tanácsai alárendeltségének pontos körülhatárolását. A néptanácsoknak alárendelt gazdaság elsősorban a helyi iparból és szolgáltatásokból, a kommunális gazdálkodásból, a lakásépítésből, a kereskedelemből és a közétkeztetésből, valamint a községi, városi és vajdasági utak építéséből és üzemeltetéséből áll.

Az államigazgatás területi szerveinek megfelelő feltételeket kell biztosíta-

niuk a vállalatok zavartalan működéséhez, és gazdasági eszközök segítségével kell hatást gyakorolniuk arra, hogy azok a helyi igényeket kielégítsék. A közigazgatási területi szerveknek beruházási tevékenységüket mindenekelőtt saját forrásokból kell finanszírozniuk, de ha szükséges, elsősorban bankhitelekkel és központi dotációkból kiegészíthetik azt. A helyi beruházásokat a néptanácsok döntése alapján kell lebonyolítani.

Az agglomerációk gazdasági rendszerének hatékony működése szempontjából növelni kell a szövetkezeti gazdaság szerepét a társadalomfejlesztési célok megvalósításában, ez pedig a jelenlegi körülmények közt szorosan összefügg a tényleges önkormányzati struktúrák megújításával e gazdaság keretei közt.

A fentiekből következik, hogy az irányítás szervezeti struktúráját az új gazdasági rendszer működéséhez kell igazítani. Emellett mindenekelőtt biztosítani kell azt, hogy az államigazgatási szervek a képviselői szerveknek legyenek alárendelve, valamint olyan mechanizmusok jöjjenek létre, amelyek megakadályozzák a bürokratikus torzulásokat a közigazgatásban és az össztársadalmi érdekeket károsító szűkkörű lobbyk kialakulását. Ehhez a jogi és az intézményes döntéseknek garantálniuk kell:

- a demokratikus irányítási formákat és módszereket,
- az új gazdasági rendszer kifogástalan működését a szocialista törvényeség tiszteletben tartásával,
- a vállalati önállóságot,
- a különféle társadalmi csoportok és területi közösségek társadalmi aktivitását erősítő mechanizmusok helyes működését.

Az ésszerűtlen döntések, a voluntarizmus, a partikuláris érdekek és más negatív jelenségek elleni harc érdekében olyan szervezési-irányítási rendszert és olyan hatáskörmegosztást kell kialakítani, amely elősegíti a meghozott döntések iránti felelősség erősödését, valamint – ahol az lehetséges – a döntési kritériumok pontos megállapítását.

3. Nyilvántartási-információs rendszer

A nyilvántartási-információs rendszer valamennyi társadalmi-gazdasági folyamat modellezésének alapja, s ez vonatkozik a gazdasági agglomerációk működési modelljeinek a kidolgozására is. E rendszer működését alá kell rendelni az irányítási rendszer által megvalósítandó fő feladatoknak. Ebből kiindulva a nyilvántartási-információs rendszerben csak azokat az információkat kell megtartani, amelyek nélkülözhetetlenek a társadalmi és gazdasági folyamatok irányításában. Az információ terjedelmét a társadalmi igények határozzák meg, de megtartásuk és felhasználásuk nem állhat szemben a társadalmi közvéleménnyel. Ez különösen jelentős a tervezési és irányítási folyamatok társadalmazása szempontjából. Ezért mind a nyilvántartás tartalmának, mind pedig formájának a közvélemény egyetértésével kell találkoznia.

Az állami statisztika fő feladata, hogy tartós és rendszeres információkat szolgáltatson a társadalmi-gazdasági fejlettség fokáról és a népgazdasági tervek teljesítéséről. Országos szinten a terület statisztikai feldolgozását a Statisztikai Főigazgatóság irányítja, s biztosítja a társadalmi-gazdasági információk összeghangolt és ésszerű működését. Ez a tevékenység az alábbiakban ölt testet:

- a Statisztikai Főigazgatóság az Állami Tervbizottsággal és más központi

államigazgatási szervekkel közösen meghatározza és naprakész állapotban tartja a tervezésben és a statisztikai nyilvántartásban alkalmazott osztályozások, nomenklatúrák és kódok alapvető kategóriáit;

- megszervezi és működteti a népgazdaság, a területi egységek, a statisztikai körzetek számbavételi rendszereit;

- meghatározza a speciális intézmények által végzett statisztikai feldolgozás tárgyát és az adattovábbítás formáit;

- véleményt nyilvánít az információs rendszerek kialakításának célszerűségéről és működéséről országos méretekben, az egyes vajdaságok és főhatóságok szintjén;

- véleményt nyilvánít a vállalati nyilvántartási és információs rendszerek egységesítési tervezetéről.

A statisztikai feldolgozásokat az irányítási folyamat egyik legfontosabb elemének kell tekinteni a gazdasági agglomerációk működési elveinek és fejlesztési irányvonalainak megfogalmazásában. Az információ az általános rendszer keretein belül vagy automatikusan fejlődik, vagy pedig a regionális politika segédeleme lesz. Ami a regionális információk tartalmát, terjedelmét és szervezési elveit illeti, különféle megoldások adódnak.

Elképzelésünk szerint az információ az agglomerációs gazdasági rendszer működési mechanizmusának egyik legfontosabb eleme, amely az általános területi politikai rendszer keretei között működik. Az információ ilyen megközelítése lehetővé teszi, hogy megkülönböztetett szerepet szánjunk neki, és kiemeljük a termelési rendszerek szoros szervezeti keretei közül.

Az információ specifikus vonásai ellenére mégis figyelmet kell fordítani általános és egyetemes tulajdonságainak a megőrzésére, mégpedig azért, hogy

- az információs kapcsolatok megfeleljenek a népgazdaság meghatározott szervezeti rendszerének és a területi politika fő elemeinek;

- az adatok integráltsága és komplex jellege az adatgyűjtés, -feldolgozás és -tárolás minden szakaszában biztosítható legyen;

- az információ kiválasztása, közzlése és felhasználhatósága megbízható legyen.

Az utóbbi sajátosságról szólva meg kell jegyezni, hogy az információ felhasználói az agglomeráció fejlődésére közvetlenül vagy közvetve hatást gyakorló különféle társadalmi csoportok és intézmények is lehetnek.

4. A gazdasági rendszer termelési modellje

Összefoglalóan az agglomeráció gazdasági rendszerének működési mechanizmusát úgy tekinthetjük, mint a meglévő termelési erőforrások társadalmi szempontból hasznos felhasználására irányuló gazdasági és gazdaságon kívüli eszközök kölcsönösen összefüggő akcióját. E mechanizmus működésének alapja a különböző szubjektumok által képviselt hierarchikus irányító rendszer. Minden szubjektum a megfelelő előnyökből kiindulva gazdálkodik. Ha e meghatározásba a termelési célokat is bevonjuk, azt kell látnunk, hogy az előállított termék mennyisége az osztársadalmi (d_s), a csoport- (d_p) és az egyéni (d_i) motivációk függvényével írható le, azaz $P = f(d_s, d_p, d_i)$ (1).

A függvény értékeit az egyes eszközök hatása határozza meg. Aszerint, miként fejezi ki a korábban megfogalmazott elveket és követelményeket, általános,

kölcsönösen egyeztetett hatásuknak egyre inkább a népgazdaság általános céljait szolgáló társadalmi aktivitásra kell irányulnia.

Az agglomeráció gazdasági mechanizmusa működése alapvető sajátosságainak bemutatásához először vizsgáljuk meg az egyszerű modellt, amely feltételezi az összes elérhető erőforrás teljes felhasználását. A modell működésének műszaki-gazdasági alapját mindenekelőtt központi döntések jelentik, nevezetesen:

- a nemzeti jövedelem felosztása fogyasztásra és felhalmozásra,
- a beruházások ágazati-területi elosztása,
- a fogyasztási alap felosztása.

A népgazdaságban egész sor döntés fakad a nemzeti jövedelem felosztásából. Következésképpen két eszközcsoport jön mozgásba, mégpedig:

- a folyó fogyasztás (ezen belül a személyi fogyasztási alap) növekedése, valamint
- a nemzeti jövedelem (termelő fogyasztás) további növekedése.

A döntések első csoportja mindenekelőtt a lakosság reáljövedelmeinek alakulására, a foglalkoztatottsági aktivitásra, továbbá a munka intenzitására hat. A másik csoport az agglomerációk strukturális átalakulásának és továbbfejlesztésének műszaki-gazdasági feltételeit hozza létre. A beruházások és a személyi fogyasztási alapok területi-ágazati megoszlásának mindenekelőtt a társadalmi hatékonyságon és a termelés hasznosságának elvéből fakadó követelményeken kell alapulnia.

A vállalati döntések közvetve szintén az agglomeráció gazdasági rendszerének mechanizmusához tartoznak, és kiterjednek:

- a megfelelő beruházási variáns kiválasztására a Szejm által jóváhagyott általános programban meghatározott eszközök keretei között, továbbá a saját alapok terhére történő beruházási variáns megválasztására és
- a bérlappal való ésszerű gazdálkodásra.

Figyelembe véve azt a tényt, hogy a vállalatnak jövedelmezőségének a növelésére kell törekednie, feltételezhetjük, hogy az elfogadott beruházási variánsok a lehetőség szerint a legmagasabb követelményeknek is eleget tesznek, vagyis az élő munkával való takarékos gazdálkodást segítik elő.

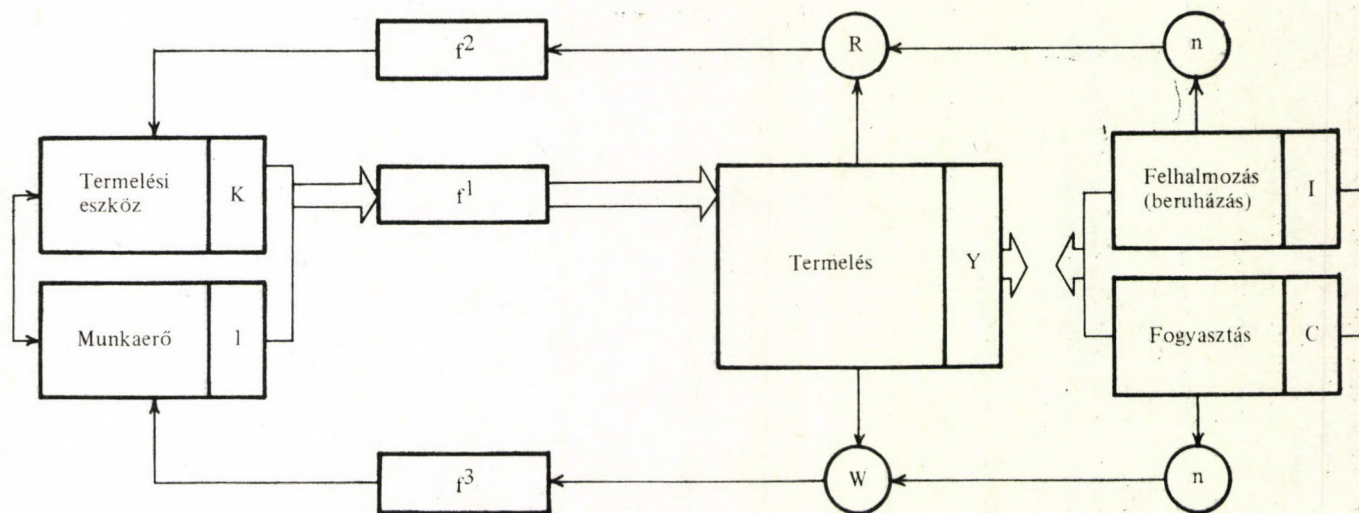
Általában a vizsgált modell lényege a meghatározott agglomeráció területére vonatkozó termelési függvény, amely az alábbi formában fejezhető ki:

$$Y_1 = f^1(l_1, k_1) \quad (2),$$

ahol Y = az agglomerációban előállított termék, l_1 = élő munka és k_1 = termelési alapok.

A fenti képletekből következik, hogy az agglomeráció termelése a foglalkoztatottakból és a befektetett tőkéből levezethető függvény. A szakirodalom a termelési függvények különféle matematikai fajtáit ismeri. Anélkül, hogy a kérdés mélyére tekintenénk, meg lehet vizsgálni a gazdasági növekedés tipikus képleteit úgy is, hogy a tőke és a munkaerő agglomerációközi áramlásának fennálló lehetőségeit vesszük számításba.

Figyelembe véve a munkaerő viszonylag nagy térbeli mobilitását, valamint a beruházások eloszlásának szabályozási lehetőségeit a meghatározott gazdasági agglomerációk területén, főként a meglévő gazdasági, társadalmi és természeti feltételek, valamint az alkalmazott gazdasági eszközök hatására az f^1 alapfügg-



2. ábra. Az agglomeráció bővített termelési modellje

vényt bővíteni kell, s így a Cobb–Douglas-féle termelési függvényhez jutunk, amely

$$Y_i = b_i l_i^\alpha k_i^\beta \quad (3),$$

ahol b , α , β = a statisztikai anyag alapján értékelendő paraméterek és a termelési alapok, és az élő munka hatását méri az előállított termék volumenére. Az adott függvény döntő jelentőségű a *bővített termelési modell* számára.

Ha a függvényt az „i” agglomerációs szempontból vizsgáljuk, feltételezhetjük, hogy az ott felhalmozott vagyon növekedését az adott terület *tőkeképesége* (S_i), például a vállalatok saját alapjai, dotációi stb., valamint a *beruházási eszközök* más területekről való áramlása (k_{ji}) határozza meg, ha feltételezzük, hogy azok itt jobb hatásfokot érnek el, akkor:

$$K = S_i \pm \sum k_{ji} \quad (4).$$

Hasonló módon lehet megállapítani a munkát, figyelembe véve a természetes növekedés lehetőségeit vagy az élő munka meglévő tartalékait (n_i), továbbá a munkaerő más területekről való áramlását (m_{ji}), akkor:

$$L = n_i \pm \sum m_{ji}$$

A fenti egyenletek figyelembe veszik a megfelelő termelési erőforrások mennyiségének a csökkenését is. Továbbá még két függvényt kell figyelembe venni:

$$k_{ji} = f^2(R_i - R_j) \quad (5) \text{ és}$$

$$m_{ji} = f^3(W_i - W_j) \quad (6),$$

ahol R = a termelési költségek területi differenciálódása (pl. az adókban megmutatkozó különbségek, az infrastruktúra használati díjának különbségei), W = a bérszint vagy a dolgozók egyéb jövedelmének szintje. Az összefüggéseket a 2. ábra mutatja.

A termelési modell alapozza meg a három szubjektum (a központ, az agglomeráció gazdasági rendszere és a háztartások) közötti kölcsönhatások rendszerét. A szubjektumok az alábbi területeken lépnek egymással kapcsolatba:

I. *munka*: a munkahelyek működése megfelelő minőségű munkát követel, aminek végeredményben tükröződnie kell a dolgozók egyéni jövedelmében (2);

II. *fogyasztás*: élelmiszerforgalom (3) és az ezzel kapcsolatos pénzáramlás, ami meghatározza a megfelelő gazdasági egységek jövedelmeinek a nagyságát (4);

III. *beruházások*: a jövedelmek bizonyos részét beruházásokra fordítják (5); másik része az állami költségvetésbe kerül (6);

IV. *a munkaerő újratermelése*: az állam a költségvetési eszközök egy részét közfogyasztásra szánja, amiben részt vesznek a háztartások (7), s amelyek bizonyos bevételeiket az adórendszer útján szintén a költségvetésbe irányítják (8).

Az agglomeráció gazdasági rendszere mechanizmusának termelési modellje az a sajátos termelési-területi mechanizmust integráló és erősítő alapvető kapcsolatokat tárja fel.

5. A mechanizmus társadalmi modellje

A fenti megállapításokból következik, a gazdasági aktivitást ösztönző rendszer fő feladata az, hogy az agglomeráció termelési szférát kiszolgáló folyamatait olyan erőforrások felé terelje, amelyek nélkülözhetetlenek az ország gazdasági

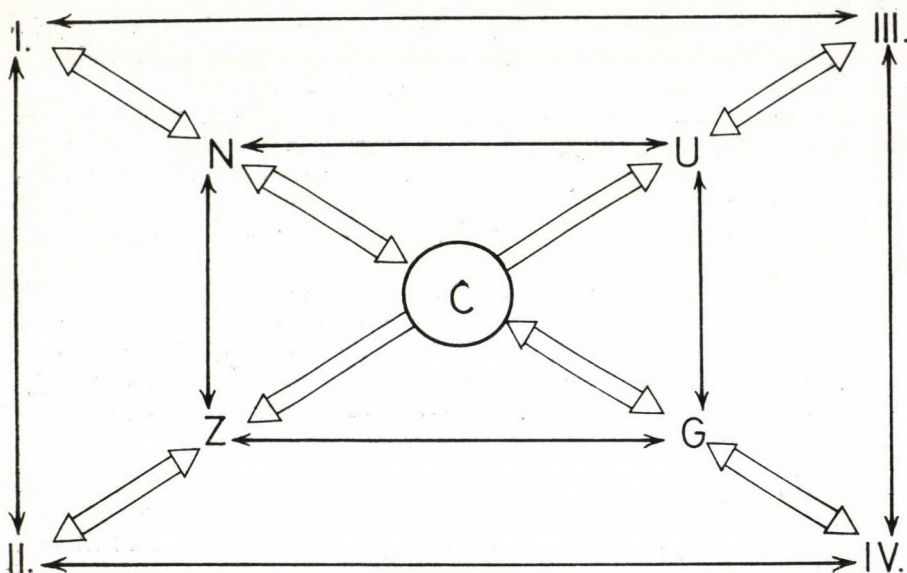
növekedése számára. E téren a hatékony tevékenység mindig a bővített újatermelés céljaira fordított eszközök mennyiségén, továbbá felhasználásuk hatékonyságán, valamint a termelési alapok felhasználásának hatékonyságán nyugszik. Ebben az összefüggésben fontos szerepet játszanak az agglomeráció területén megmutatkozó ökológiai-természeti, gazdasági és társadalmi különbségek. E termelési szempont azonban nem szorítkozik csupán az agglomeráció működésére és fejlődésére. Ellenkezőleg, különféle torzulásokat idézhet elő a fejlesztési koncepcióban, ami a társadalmi konfliktusok és feszültségek egyik legfontosabb forrása lehet. Az ilyen koncepciók sikertelenségének szemléletes példája a lengyel gazdaság 60-as évek végén és 70-es évek elején folytatott gyakorlata. Mindezek alapján a vizsgált modell néhány kiegészítésre szorul. Ezek lényege abban foglalható össze, hogy a modellbe – függetlenül a termelési tényezőktől – bizonyos társadalmi követelményeket is be kell vonni, amelyek alapvetően meghatározzák annak működését. Ilyen követelmények mindenekelőtt:

- N = *jogi feltételek*: az agglomeráció alakulására ható jogi eszközök (9), valamint a társadalmi csoportok és területi közösségek e folyamatban való részvételének alapjai (10);

- Z = *életkörülmények*: a modern életstílus hatása a háztartásokra (11) és fordítva, a hagyományok erősítése (12);

- U = *munkakörülmények*: a munkakörülmények alakulása a társadalmi kezdeményezések segítségével (13), valamint a munkaszervezés és -irányítás továbbfejlesztése (14);

- G = *gazdasági feltételek*: közös agglomerációs szerv felügyelete alá tartozó infrastrukturális objektumok létrehozása (15) és a gazdaság megadóztatása (16);



3. ábra. Az agglomeráció gazdasági mechanizmusának működési modellje

– $O =$ *természeti feltételek*: megfelelő természeti környezet kialakítása (17) és az aktív pihenési formák fejlesztése (18).

A felsorolt feltételek figyelembevételével kapjuk az agglomeráció gazdasági rendszere működési mechanizmusának társadalmi modelljét. Nem feledkezhetünk meg azonban a korábban említett termelési tényezőkről sem. A modell vázát a 3. ábra mutatja. Modellünkben a termelési célok kellőképpen összefüggésben állnak a társadalmi feltételezettséggel. Ebből az következik, hogy a társadalmi szempont meghatározott termelési követelményeket és feladatokat is magába foglal. A figyelem középpontjában álló osztársadalmi és agglomerációs célok összessége (C) kölcsönösen összefüggő eszközök segítségével valósul meg.

A fenti értelmezésben az agglomeráció gazdasági rendszerének működési mechanizmusa bonyolult társadalmi és gazdasági rendszer. E rendszer elemei komplementer módon függnek egymástól, ami végeredményben integrált irányítási rendszerek kialakítását teszi szükségessé. Nyilvánvaló, hogy ennek során minden szempontból figyelembe kell venni az agglomerációk gazdasági rendszerének valamennyi strukturális sajátosságát.

VII. A gazdasági agglomerációk irányításának általános koncepciója

1. Az agglomeráció-irányítás lényege és alapelvei

Ha irányításon általában egy meghatározott szubjektumnak az irányított rendszerre gyakorolt céltudatos ráhatását értjük, akkor a gazdasági agglomerációk esetében bizonyos nehézségekkel állunk szemben. Megfigyelhető ennek ellenére, hogy e térbeli rendszerek elég élesen elkülönülnek a történelmi fejlődés során, általában nem jutnak el arra a fokra, hogy homogén irányítási rendszerük legyen. Ennek oka mindenekelőtt a területi irányítási rendszerek sajátosságaiban keresendő, amelyekre az jellemző, hogy

- szoros a kapcsolatuk az irányítás központi közigazgatási szubjektumaival;
- az irányítás területi struktúrájának alakulására a politikai feltételek jelentős hatást gyakorolnak, ami azzal a törekvéssel függ össze, hogy a megfelelő területen az irányítás tényleges hatalmat gyakoroljon;
- az agglomerációk egy vagy – és ez különösen kedvezőtlen – több közigazgatási egység területén helyezkednek el és fejlődnek, ami bizonyos esetekben „veszélyes” lehet az irányítás hagyományos szervezetrendszerére.

A területi irányítási rendszereknek a regionális és az agglomerációs gazdaság változó térbeli méreteihez való alkalmazkodási folyamatait kísérő problémák különös érdeklődésre tarthatnak számot, és sajátos tudományos kutatásokat igényelnek. Ezeknek a kutatásoknak többek közt azt kell vizsgálniuk, hogy milyen módon lehet az agglomeráció közigazgatási és természetes határait optimálisan összehangolni.

Az agglomeráció irányításának lényege mindenképpen a megfelelő szerv társadalmi és gazdasági folyamatokra gyakorolt tudatos ráhatásában ragadható meg. Ebből az következik, hogy az irányításnak egyrészt a reális feltételeket, másrészt a meghatározott fejlesztési célokat kell figyelembe vennie.

Az adott társadalmi objektum sajátos alárendeltségét az irányítás következményének tekinthetjük. Az irányítás fogalma két alapvető vetületet takar: az irányítást folyamatszabályozásnak és operatív irányításnak tekinthetjük. Minden

társadalmi és természeti rendszer több belső automatikus szabályozóval rendelkezik, amelyek spontán módon működnek. Az agglomerációk keretei közt működő szabályozókat különös gonddal kell tanulmányoznunk, mivel azok nemcsak arra képesek, hogy erősítsék a tudatos működést, hanem gyengíthetik is az adott szervek erőfeszítéseit.

A fenti sajátosságokat figyelembe véve az agglomerációk irányításában az alábbi elvek fogalmazhatók meg:

- *a céltudatosság elve*, eszerint egyetlen olyan szervezeti intézkedés sem lehetséges, amelynek nincsenek pontosan meghatározott céljai;

- *a gazdaságosság elve*, ennek lényege a rendelkezésre álló eszközök és a megvalósítandó cél közti kapcsolat megteremtése;

- *a komplementaritás elve*, ami a kölcsönösen összefüggő problémák korszerű megoldását jelenti;

- *a társadalmi egyetértés elve*, ami az irányítás társadalmasításának alapja és lényege.

Az említett elvek a gazdasági agglomerációk ésszerű irányítási rendszerének alapjául szolgáló zárt módszertani rendszert alkotnak.

2. Az agglomerációk társadalmi és gazdasági folyamatainak irányítási formái

Az irányítási rendszert különféle hatások érik. Változnak működésének körülményei és a konkrét döntéseket meghatározó tényezők is. Ettől függően erősödik a döntések központra nehezedő nyomása, és belső társadalmi feszültségek keletkeznek. Végso soron megváltoznak a meglévő szervezeti struktúrák, és megszi-lárdulnak azok az új döntések, amelyek a társadalmi egyensúlyt hivatottak biztosítani. Az ilyen mechanizmus ugyanakkor a meglévő társadalmi és gazdasági rendszerek pozitív átalakulását eredményezi. A fejlődési folyamatok dialektikája, többek között a különféle nézetek és koncepciók harca, új szintézishez vezet, de ez megörzi a túlhaladott koncepciók pozitív vonásait.

A belső átalakulások és a fejlődési mechanizmus következményeit figyelembe véve a gazdasági agglomerációk irányítási rendszerében a területükön lezajlódo társadalmi és gazdasági folyamatok irányításának döntő szerepet kell játszania. Az adott rendszer működőképességének alapvető értékelési kritériuma az e folyamatok ésszerű alakítása terén megmutatkozó hatékonyság.

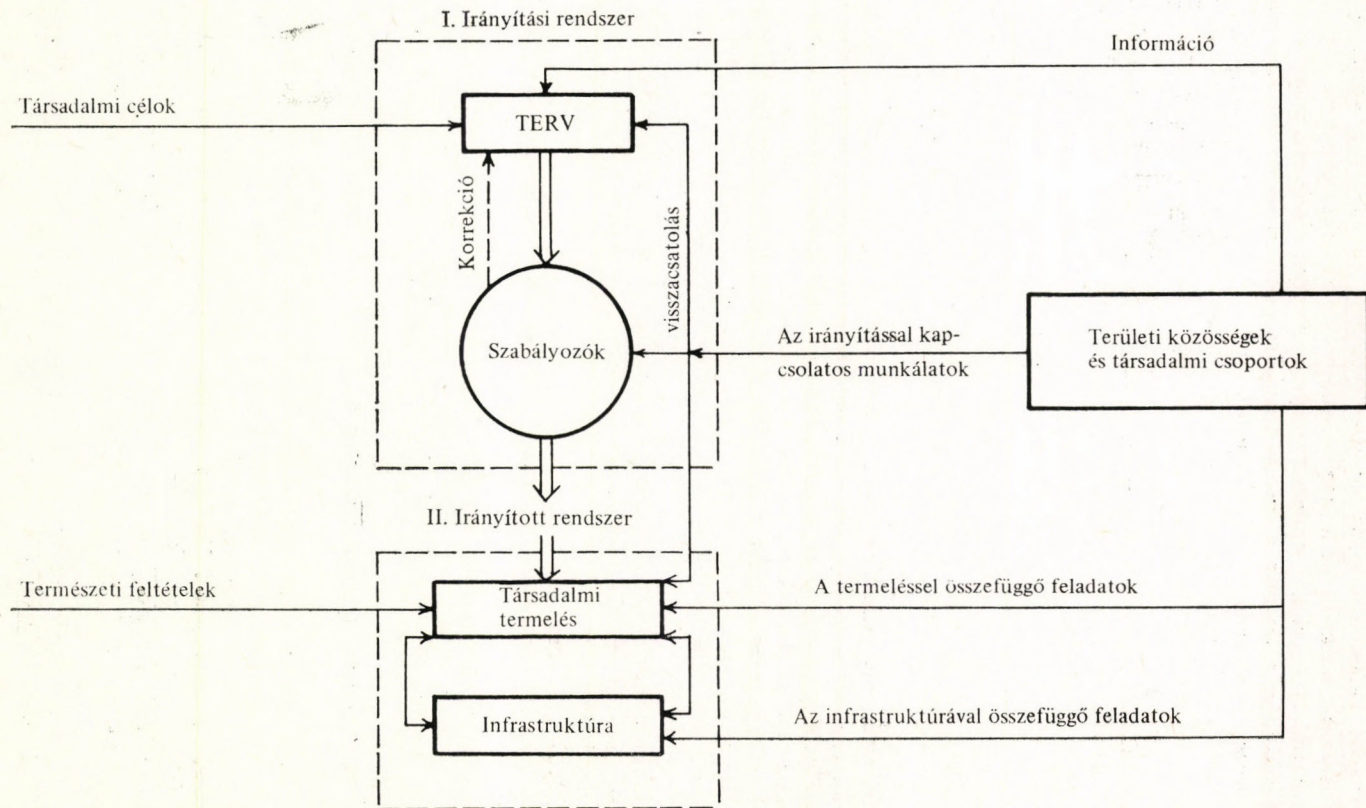
A gazdasági irányítási rendszerben meg kell különböztetni:

- az irányító rendszert, amely szoros kapcsolatban áll az irányítás lényegével, és magába foglalja a tervet és más jogi, gazdasági és társadalmi típusú szabályozókat, valamint

- az irányított rendszert, amely az irányítás objektumának tartalma, és mindenekelőtt a társadalmasított termelési rendszert és az infrastruktúrát foglalja magába.

Lényeges külső hatásnak kell tekinteni a tervben megfogalmazódó összértársadalmi igényeket, valamint a természeti feltételeket, amelyek jelentős mértékben meghatározzák a termelés dinamikáját és struktúráját. Külön kell figyelembe venni a területi közösségeknek az agglomeráció gazdaságirányítási rendszerére gyakorolt hatását. Az agglomerációfejlesztés irányításának általános vázlatát a 4. ábra mutatja.

A gazdasági rendszer stratégiáján általában a hosszú távú fejlesztési célok



4. ábra. Az agglomerációfejlesztés irányításának vázlata

és módosításuk elveinek összességét, az e célok eléréséhez szükséges erőforrások meghatározását, valamint az egész szervezet működési feltételeit megteremtő politikai kialakítását értik. Ebből a meghatározásból az következik, hogy:

- a hosszú távú célok a stratégiai irányítás integrált részét alkotják;
- a működést elsősorban a leendő trendekre és fejlesztési feltételekre vonatkozó prognózisok eredményei határozzák meg;
- az operatív irányítás hatékonyságát a kitűzött célok megvalósítását szolgáló erőforrások nagysága és fajtái alapozzák meg.

Az agglomeráció stratégiai tervezésének alapvető eszközei a területi tervek, amelyek – mint arról már szóltunk – az adott terület hasznosításának hosszú távú céljait határozzák meg. Az agglomerációk *stratégiai irányításának* mindenekelőtt az alábbi feladatokat kell megvalósítania:

- az ember, a természet és a termelés társadalmilag megalapozott kölcsönhatását az adott területen;
- az agglomeráció népességének sokoldalú fejlesztését és életkörülményeinek a biztosítását;
- a természeti adottságok ésszerű hasznosítását a társadalom érdekeiből kiindulva.

A fejlesztési folyamatokban a hosszú távú trendektől függetlenül figyelembe kell venni a *jelenlegi szabályozást* is. E feltétel mind az egyes mechanizmusok működésében megmutatkozó zavarokból, mind az adott rendszerre ható új külső erők megjelenéséből következik. Ezekkel a hatásokkal kapcsolatosak az olyan eljárások, mint a tervmódosítás, a különféle okokból fellépő aránytalanságok leküzdése, az erőforrások újraelosztása, az árváltozások, a termelés és a beruházások finanszírozási feltételeinek módosítása, munkabérszabályozás stb. A konkrét helyzetekben azonban különféle korlátok adódhatnak, amelyek lényegesen módosíthatják a stratégiai irányítás hatékonyságát. Ezért az agglomerációs irányítási rendszernek az anyagi és munkaerőforrásokkal igen rugalmasan kell manővereznie azért, hogy:

- felszámolja a meglévő fejlődési aránytalanságokat;
- leküzdje a társadalmi, gazdasági, ökológiai és szervezeti fejlesztési korlátokat;
- pótlólagos erőforrásokat hozzanak mozgásba.

3. A tervezés tökéletesítésének alapvető irányai (a katowicei agglomeráció tapasztalatai)

Az agglomerációs központ irányítási koncepciója a társadalmi fejlődés hatására végbemenő átalakulások és a termelőerők minőségi fejlődésének megfelelően áll össze. A 80-as évek elején életbe lépett lengyel gazdasági reform nagy figyelmet fordít a regionális gazdaságra. A reform által megvalósítandó gazdaság-irányítási decentralizációnak a területi közigazgatási és képviselői szervek feladatkörének és hatáskörének lényeges bővítését kell eredményeznie minden szinten. Új feltételek szabályozzák majd a községi, a városi és a vajdasági szervek közti kapcsolatokat egyfelől, másfelől pedig a vajdasági és központi szervek közti kapcsolatokat úgy, hogy a területi irányítás alsószintű egységeinek *önállósága* jelentős mértékben növekedjen.

A helyesen működő területi önkormányzat jelentősen leszűkíti a konfliktusok és feszültségek keletkezési forrásait. Ez kétségtelenül bonyolult és időigényes

folyamat. Éppen ezért először olyan körülményeket kell létrehozni, amelyek biztosítják a jogszabályokban meghatározott szervezeti keretek között működő néptanácsok és végrehajtó szerveik megfelelő funkcionálását.

E cél elérése érdekében leszögezték, hogy a területi hatalmi szerveknek, a vajdaságok államigazgatási szerveinek ki kell dolgozniuk a tízéves vajdasági-fejlesztési terveket. E terveknek a vajdasági szintű döntéseket, valamint a vajdaságra vonatkozó központi döntéseket kell tartalmazniuk. El kell kerülni azt, hogy a társadalmi-gazdasági fejlesztési tervek összeállításában a központi szervek, avagy az alsóbb szintű egységek esetében a vajdasági szervek kizárólag utasításokkal vegyenek részt. Az átmeneti időszakban utasításra csak abban az esetben kerülhet sor, ha erre a népgazdaság összehangolt fejlődése szempontjából szükség van. Elengedhetetlen a tervezési munkák társadalmasításának a kiszélesítése, valamint a területi tervek végrehajtásának ellenőrzése.

1981-ben számos olyan intézkedés látott napvilágot, amely meg kívánta szilárdítani a tervezés szerepét a katowicei vajdaság fejlődésében. Ezek az intézkedések nemcsak az ország eme egyedülállóan nagyméretű agglomerációjának a sajátosságait vették figyelembe, hanem felhasználták a 80-as évek elején megmutatózó válságból levont következtetéseket is.

Érdeemes megemlíteni, hogy a katowicei vajdaság fejlődését bemutató értékelések, elemzések és diagnózisok teljes egészében igazolták a közvéleménynek azt a nézetét, hogy szemben a társadalmi célok elméleti megállapításával és politikai jelszavával, ennek az agglomerációnak a gyakorlatában mindig a gazdasági célok uralkodtak. Egész sor ok vezetett a társadalmi tervezés elsorvadásához, a társadalmi és a gazdasági célok egységének a megsértéséhez.

Az okok *első* csoportja egyenesen következik a katowicei vajdaság területén összpontosuló termelési potenciál lényegéből, továbbá az ország gazdaságának e vajdaság fejlődésére való ráutaltságából. A fűtőanyag-energetikai komplexumot az ország ellátása és az exportigények kielégítése miatt olyan mértékben és ütemben bővítették, hogy a rendkívül magas társadalmi ráfordítások gyakran ellentétbe kerültek a társadalmi célkitűzésekkel. E felfogás eredményeként több térségben jelentősen romlottak a lakosság élet- és munkakörülményei.

Az okok *második* csoportja a népgazdaság jelenlegi tervezési és irányítási rendszerében gyökerezik. Nevezetesen arról van szó, hogy a 70-es években a vajdasági közigazgatás gyakorlatilag képtelen volt objektíven és tudatosan befolyásolni az iparfejlődés irányát, továbbá nem tudott aktív hatást gyakorolni az ágazati tervekre a tekintetben, hogy azok a vajdaság erőforrásaival és a fejlesztési adottságokkal összhangba kerüljenek. A politikai döntéseken kívül a vajdasági befolyásolás kizárólagos jogi eszközei a telepítési és a koordinációs döntések maradtak, amelyek főként a központi szinten hozott döntések szigorúan központosított rendje miatt kevésbé voltak hatékonyak, és nem töltötték be az agglomerációban élő lakosság igényeinek és elvárásainak megfelelő szerepüket.

Végül az okok *harmadik* csoportja gyakorlatilag a területi tervezés alapelveinek figyelmen kívül hagyásával függ össze. A 70-es években lényegében felszámolták a korábbi tervezési gyakorlatban jól bevált szervezett ellenőrzési formákat. Többek között a társadalmi-gazdasági tervezést mesterségesen megosztották a vajdasági tervbizottságok, valamint a vajdasági város- és községfejlesztési igazgatóságok között; az előbbi szervet a központi tervezés, az utóbbit pedig a helyi tervezés koordinálásával bízták meg. A feladatok ilyen merev elkülönítése,

amit tovább mélyített a beruházási koordinációs tevékenység hasonló feldarabolása, gyakorlatilag megakadályozta a vajdasági közigazgatási szervek tervezési egységének a létrejöttét.

Eme feladatmegosztás másik következménye az lett, hogy az ötéves terv funkcióit az operatív rövidtávú tervezés vette át. Ez pedig a hosszú távú tervezés meggyengüléséhez, majd elsorvadásához vezetett az egyes ágazati egyesülésekben, s ami ezzel szorosan összefügg, csökkentette ezeknek a népgazdaság adott szektora fejlesztésének programozásáért, tervezéséért és koordinálásáért viselt felelősségét. Ez a helyzet végső soron ahhoz vezetett, hogy a városi és községi tanácsai hivatalokban gyakorlatilag szünetelt a tervezési tevékenység, az elnökök és a felelős vezetők munkája a folyó városfejlesztési feladatok kerületek közötti összehangolására korlátozódott.

Még 1973–74-ben megszüntették azokat a regionális tervezési osztályokat, amelyek az Állami Tervbizottság alá rendelt makroregionális tervezési csoportokhoz tartoztak. Vajdasági szinten a tervezés fő időtávja a körülményeknek megfelelően az ötéves – a gyakorlatban az éves – periódusok lettek.

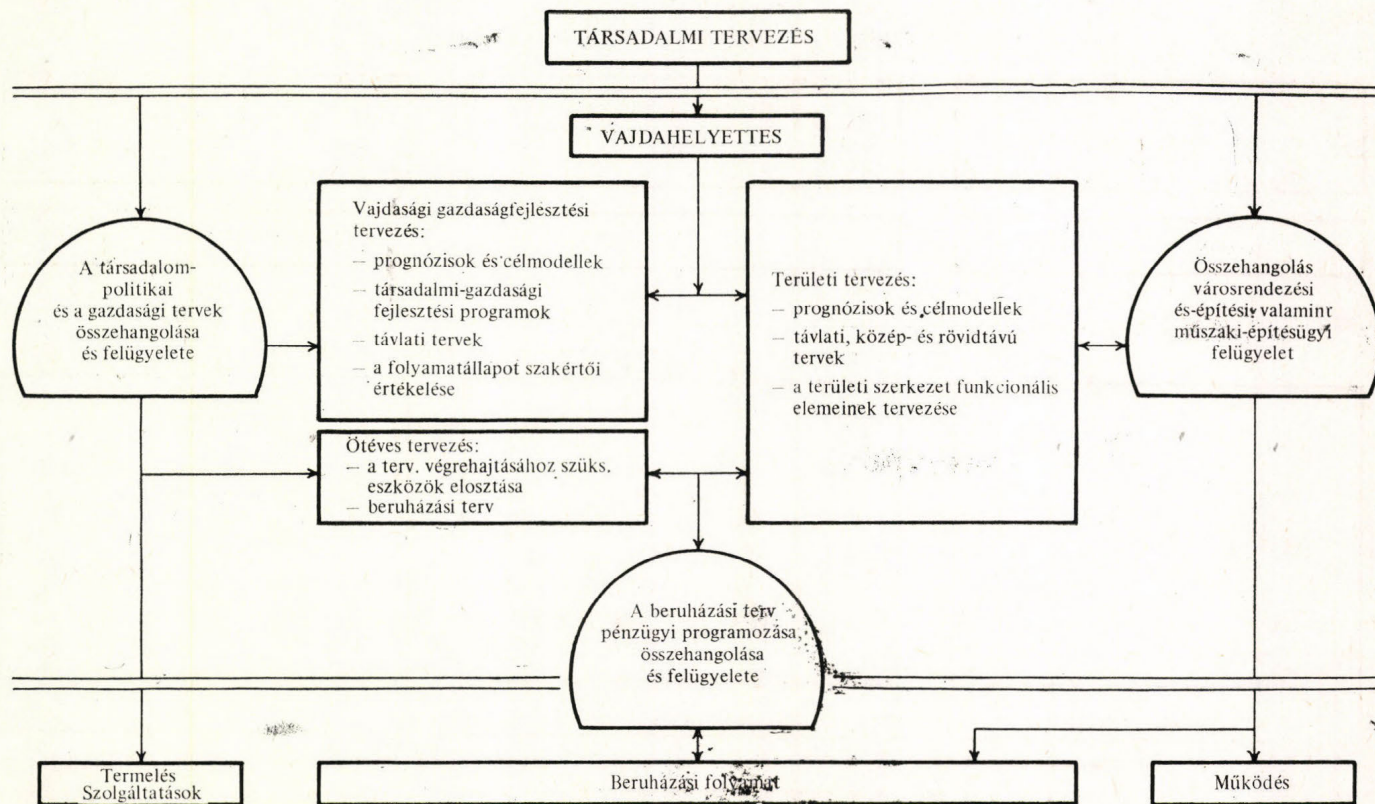
A tervezés, amelynek lényegénél fogva a társadalmi igényeket kell szolgálnia, megtorpant a vajdasági néptanácsok ajtajai előtt. Az alsó szintű képviselői és államigazgatási szervek még a minimális község- és városfejlesztési döntési jogkörökkel sem rendelkeztek.

Gyakorlatilag a távlati tervezés egyedüli eszközei a vajdasági területhasznosítási tervek maradtak. Ezek kidolgozásakor viszont nem használták fel a prognózisok és kutatások eredményeit. Ezért e tervek hamarosan a lakosság kritikai észrevételeinek célpontjaivá váltak, mint gazdasági-műszaki vonatkozásban olyan irreális dokumentumok, amelyek alkalmatlanok arra, hogy azok alapján dolgozzák ki a beruházási terveket.

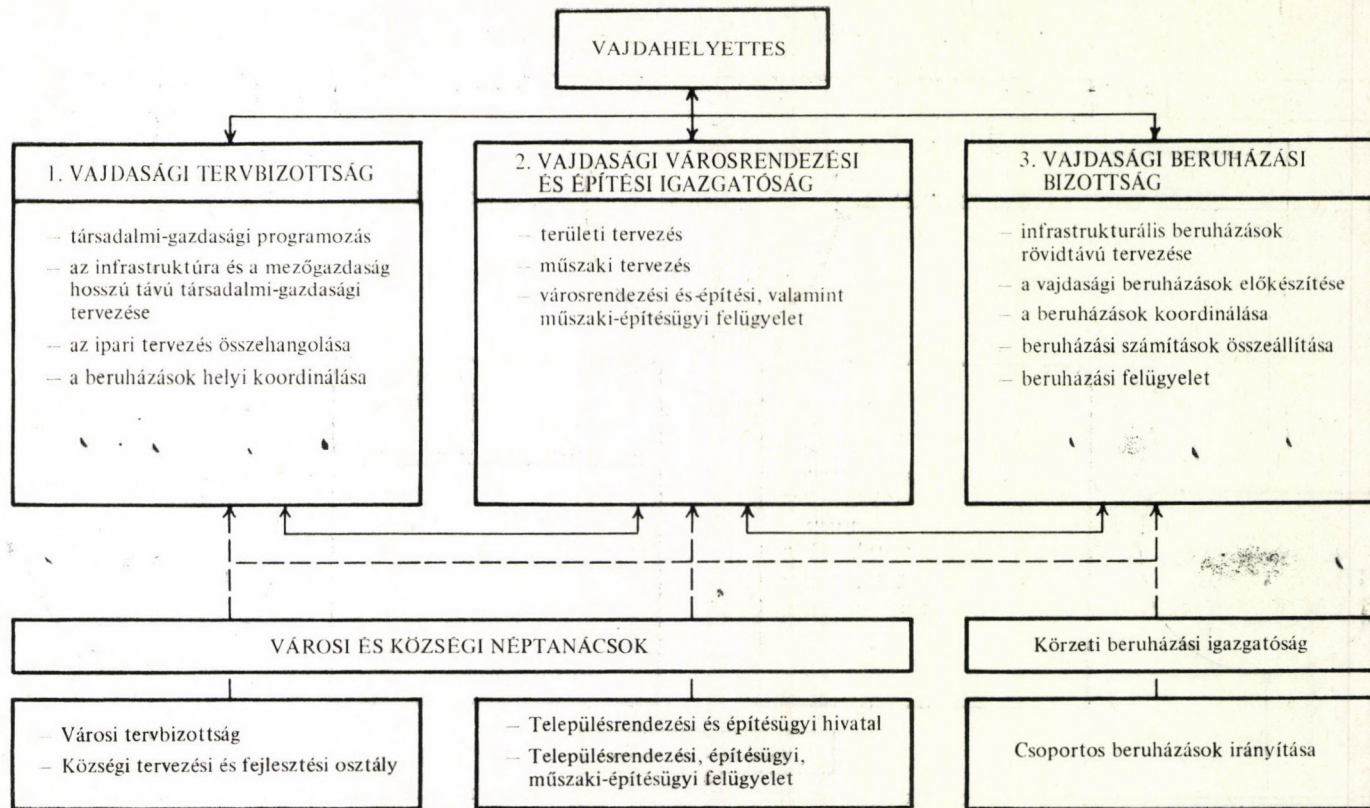
A 70-es évek közepén bevezetett reform következményeként megszilárdult a vajdaságoknak a területi-tervezési rendszerben betöltött szerepe, ugyanakkor gyengült a területi közigazgatás alsószintű egységeivel kialakult kapcsolat. Ennek egyik közvetlen oka a városrendezési és városépítési felügyeleti szolgálat felszámolása volt. A vajdasági főépítésszt ugyanis főleg a lakásépítési program megvalósításán munkálkodó vajdasági város- és községfejlesztési igazgatóság vezetőjének rendelték alá. Az említett okok miatt a városrendezési és városépítési felügyelet egyre inkább látszólagos szerepet töltött be. Amikor az általános telepítés gyakorlatban beigazolódott jogszabályait hatályon kívül helyezték, a felügyeleti szolgálatokat gyakorlatilag megfosztották attól a lényeges eszköztől, amellyel a települési hálózat fejlődésére és területi formáira hathattak volna.

A városrendezési és -építési tervezés minőségi romlása főként azért következett be, mert a tervezőirodákat különféle szervezeteknek: végrehajtó szervezeteknek, beruházóknak, lakásépítő szövetkezeteknek rendelték alá. A tervezés, amely jellegéből adódóan az emberi szükségletkielégítés területi és műszaki programja, így módon az egyes szervezetek kiszolgálására korlátozódott.

A területi tervezés, a városrendezési és -építési felügyelet és tervezés dezorganizáltságának gyakorlati következményei még a 70-es évek végén is megmutatkoztak. Ezek is hozzájárultak az ismert feszültségek és társadalmi konfliktusok kialakulásához, amelyek különösen éles formában mutatkoztak meg az ország valamennyi nagy agglomerációjában. Az említett következmények közvetlenül a lakossági életkörülmények romlásához vezettek, ami az emberi környezet kritikus



5. ábra. A vajdasági terv összeállításának funkcionális modellje



6. ábra. A vajdasági tervezés és a beruházások előkészítésének funkcionális-szervezeti vázlata

állapotában, az infrastruktúra késleltetett fejlesztésében, továbbá a katowicei agglomeráció jelenlegi fejlettségi szintjét meghatározó irracionális területi-termelési és társadalmi paraméterekben öltött testet.

A tervezési szervezetrendszer adott állapotából eleve következik, hogy az új rendszerben elsősorban helyre kell állítani és biztosítani kell a társadalmi tervezés tényleges működését. Másképpen fogalmazva, a vajdaság fejlesztési irányelveit a társadalmi céloknak kell alárendelni. A tervezési folyamat több szakaszra tagolódik. (Ld. az 5. ábrát.)

A tervezés *első*, teljesen a vajdaságra vonatkozó szakaszát a társadalmi célok programozása adja. Ez a politikai és a társadalmi szervezetek tevékenységi szférája. E szervezetek a vajda mellett működő szakértői testület tagjainak és a különböző kutatóintézetek anyagai alapján, a vajdasági néptanács szakigazgatási osztályainak a közreműködésével javaslatot dolgoznak ki, amelyeket a tanács napirendre tűz.

A *második szakaszt* a távlati társadalmi-gazdasági és területi tervezés, azaz a társadalmi célok megvalósítását szolgáló hosszú távú tervvariánsok kidolgozása alkotja. A javaslat úgy szól, hogy a távlati tervezés a vajdasági tervbizottságban és a vajdasági főépítési hivatalban, a vajdasági tanács ágazati és funkcionális osztályaival és a városi-községi hatalmi szervekkel együttműködésben folyjék. A távlati terveket a vajdasági néptanácsok hagyják majd jóvá.

A *harmadik szakaszban* készül el a vajdaság ötéves társadalmi-gazdasági terve.

A terv kidolgozásáért a vajdasági néptanács valamennyi osztálya felelősséggel tartozik, az irányító munkát a vajdasági tervbizottság és a vajdasági főépítész végzi. Az önállóság elvét maximálisan szem előtt tartva a terv kidolgozásában részt kell venniük az alsóbb fokú közigazgatási és képviselői szerveknek is. Az ötéves komplex vajdasági fejlesztési tervet is a vajdasági tanács hagyja jóvá.

A vajdasági társadalmi-gazdasági és területi tervezés fent vázolt rendszerének a bevezetését össze kell kapcsolni a hatáskörök pontos meghatározásával, és ki kell jelölni a végrehajtásért felelős intézményeket is. Ennek vázlatát a 6. ábra mutatja.

A vajdasági fejlesztési programozás új irányelvei azt szolgálják, hogy helyreálljon a távlati, az ötéves és az éves tervezésben a társadalmi, a gazdasági és a területi tervezés egysége.

Az új működési és szervezeti rendszer bevezetése mindenekelőtt a vajdasági tervbizottság mint a társadalmi-gazdasági tervezés koordinátora eredeti funkcióinak alsóbb szintekre való delegálásával függ össze. Úgy véljük, hogy a vajdasági tervbizottságoknak az alábbi feladatokat kell ellátniuk:

- a társadalmi célok programozásának szervezett előkészítését,
- a helyi-területi kezdeményezések összefogását és a távlati társadalmi-gazdasági tervezés megszervezését,
- a vajdaság összehangolt társadalmi-gazdasági fejlődésének biztosítását az alsóbb szintű közigazgatási egységek hosszú távú tervei és a központi terv összehangolásának a segítségével,
- az ötéves és az éves társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását,
- a vajdaság gazdasági helyzetét feltáró elemzések és értékelések önálló kidolgozását a megfelelő szervekkel együttműködve,

- a gazdaságpolitika irányaira vonatkozó javaslatok, valamint a tervfeladatok megvalósításához szükséges eszközök előterjesztését,
- a telepítési döntések meghatározását, a beruházói tevékenység, valamint a néptanácsoknak alárendelt gazdasági egységek tevékenységének az értékelését,
- az éves és hosszú távú mérlegek, különösen a munkaerő, a lakosság jövedelmi és kiadási mérlegeinek a kidolgozását,
- a szervezeti változások terveinek értékelését a vajdaságban működő központi alárendeltségű vállalatok tevékenységét illetően,
- beralapok, speciális prémiumalapok, építőanyag-tartalékok felhasználását a társadalmi kezdeményezések támogatására,
- a tervezés részletes elveinek, módszereinek és eljárásainak kidolgozását vajdasági szinten és az alsóbb szintű területi egységekben, továbbá a vajdaság területén megvalósítandó tervek és tervszerű tevékenység elemzését.

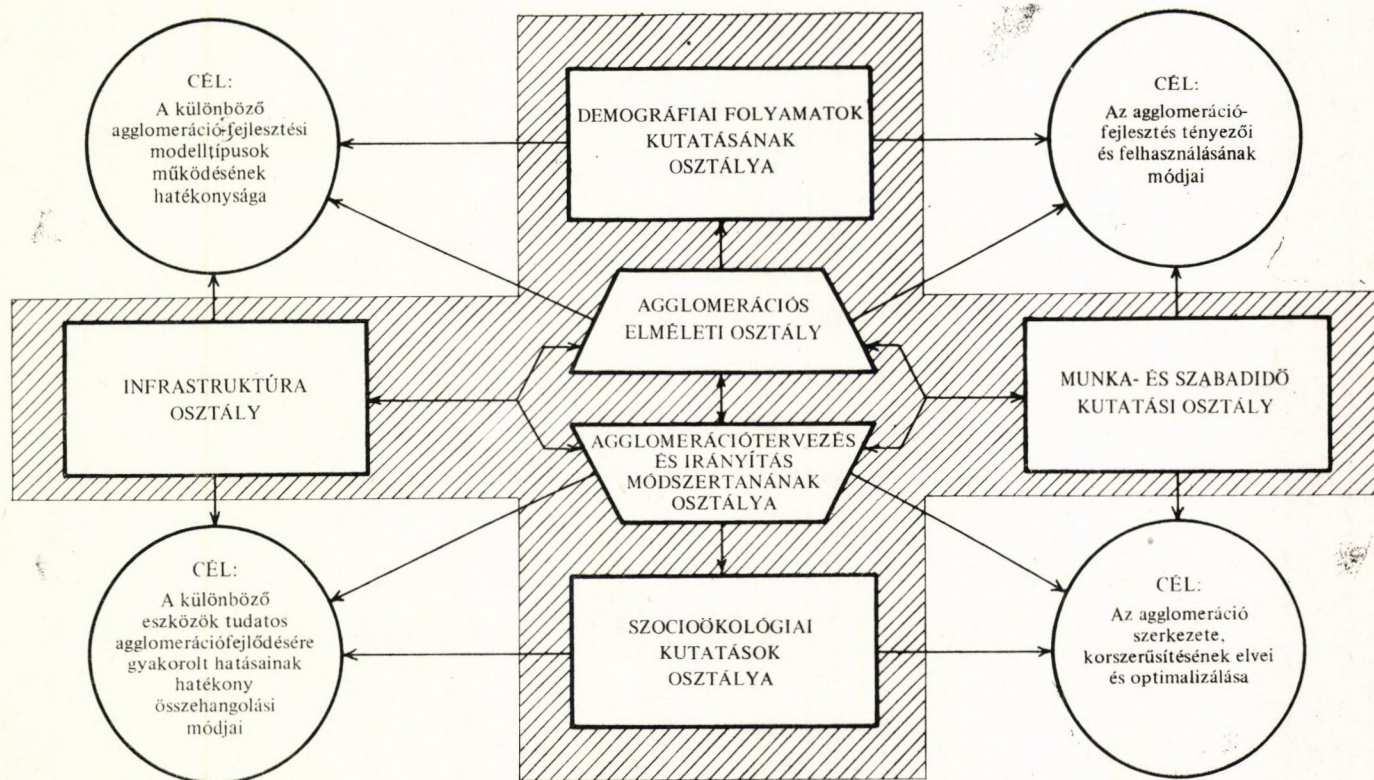
E koncepció alapján a vajdasági városrendezési és -építési igazgatóság működésének a célja az, hogy biztosítsa a katowicei vajdaság társadalompolitikájában és gazdasági tevékenységében mindazoknak a kérdéseknek a figyelembevételét, amelyek a területhasznosításra, a természetvédelmi követelményekre, a kulturális, funkcionális és építészeti minőség megőrzésére és helyreállítására vonatkoznak. Ennek érdekében:

- meghatározza a városok és községek területrendezési politikáját,
- végzi az e politikával összefüggő jogi szabályozást,
- kidolgozza a területhasznosítási tervet,
- meghatározza a beruházások telepítési feltételeit.

A regionális és agglomerációs irányítási rendszer megszilárdítását célzó koncepció alapvonása tehát az, hogy megkülönböztetett figyelmet fordít a társadalmi-gazdasági és a területi tervezésre. Nem lehet kétséges, hogy ez az eszköz döntő szerepet játszik az agglomerációk fejlesztési folyamatainak alakulásában. Nem szabad viszont szem előtt tévesztetni, hogy egyetlen eszköz sem lehet hatékony – játsszon is bármely döntő szerepet –, ha az nem kapcsolódik a többi eszközhöz. Az eddigi fogyatékoságok azzal is magyarázhatók, hogy hiányzik egy világosan kirajzolódó koncepció, amely figyelembe venné az összes eszköz kölcsönös összehangoltságát, amelynek segítségével a meghatározott irányítási rendszer hatékonyan befolyásolná az adott kritériumok szempontjából kívánatos fejlődési irányokat és ütemet. Figyelembe kell venni azonban, hogy ezt a problémát nem egyetlen vajdaság határai között kell megoldani. Éppen ebből a szempontból kell értékelni azokat a vitákat és javaslatokat, amelyek a területi tervezési törvény módosításáról folynak Lengyelországban. Egyesek ugyanis ezt a törvénytervezetet egy újabb, feltételes „területi gazdálkodásnak” nevezett átfogó törvény intégráns részének tekintik.

Az agglomerációknak a népgazdaságban betöltött növekvő szerepe és ezzel kapcsolatban a helyes és gyors döntéseket igénylő kérdések bővülő köre szükségessé teszi egyrészt e területi-gazdasági rendszerek alapvető fejlesztési trendjeinek általánosítását, másrészt a területükön végbemenő különféle társadalmi-gazdasági folyamatok megismerését. Ez elengedhetetlen feltétel a megalapozott tervezési és irányítási elvek és módszerek kidolgozásához. E célok mind az általános elméleti modellek segítségével, mind a meglévő gazdasági agglomerációk konkrét anyagain végzett empirikus kutatások eredményei alapján valósíthatók meg.

Gyakorlatunkban az ilyen jellegű kutatások – annak ellenére, hogy számuk



7. ábra. Egy agglomerációkutató intézet szervezeti sémája

nem kevés – többnyire elaprózottak és kevésbé összehangoltak. Nem helyes az alkalmazott és az alap-, valamint a tényfeltáró és a tervező-előrejelző kutatások aránya sem. A kutatási témák gyakran ismétlődnek, sőt sokszor távol esnek a területi közigazgatási szervek jelenlegi követelményeitől. A kutatási eredmények nem mindig jutnak el időben a címzettekhez.

A szocialista és más országok tapasztalatai arról tanúskodnak, hogy a gazdasági agglomeráció társadalmi-gazdasági kérdéseinek komplex kutatása társadalmi szükségyszerűség. Az igényeknek csak a területi tervezési gyakorlattal szoros kapcsolatban álló szakosított tudományos intézmények tudnak megfelelni. A Moszkvában, Donyeckben, Szverdlovszkban, Ostravában, valamint Essenben és Dortmundban működő intézmények tapasztalatainak tanulmányozása és a katowicei agglomeráció gyakorlati szükségleteivel való összevetése tette lehetővé a szerzőknek azt, hogy előterjesszék egy ilyen tudományos kutatóintézet szervezeti modelljét. (Ld. a 7. ábrát.)

Azt javasoltuk, hogy az intézet kutatásának tárgya a nagyméretű agglomerációk társadalmi-gazdasági és területi fejlődési folyamatainak komplex elemzése és prognózisa legyen. E kutatások főként a katowicei vajdaság szükségleteire, valamint működésére irányulnának, de tanulmányozni kellene az agglomerációk működését és irányítását is.

IRODALOMJEGYZÉK

- Biuletyn KPZK PAN. No. 116–120. Varsó, 1981–1982.
- CICHY L. (szerk.) (1979): Modernizacja struktury gospodarczej aglomeracji katowickiej. Katowice.
- DULSKI L., NOWACKI S. (szerk.) (1982): Studia nad wewnetrznie zgodnym mechanizmem funkcjonowania gospodarki socjalistycznej. Varsó.
- GLINSKI, B. (1970): Zarzadzanie gospodarka socjalistyczna. Logika postepu. Varsó.
- GORYNSKI, J. (1982): Polityka przestrzena. Varsó.
- KOWALEWSKI, S. (1981): Warunki sprawnego dzialania administracji terenow. Varsó.
- KUKLINSKI, S. (1980): Problemy gospodarki przestrzennej. Varsó.
- LIBURA-GRZELONSKA, U. (szerk.) (1981): Cele i zakres reformy gospodarczej (T. I.). Drogi i dylematy reformy gospodarczej (T. II.). Varsó.
- MALISZ, B. (1981): Zarys teorii ksztaltowania ukladow osadniczych. Varsó.
- PIETRUCHA, J. (1977): Wspólczesne koncepcje rozwoju aglomeracji gospodarczych. Katowice.
- PIETRUCHA, J. (1979): Społeczne komponenty rozwoju aglomeracji gospodarczych. Katowice.
- PIETRUCHA, J.–PILNY, A. M.–KROSZEL, J.–CICHY, L. (1980): Kierunki rozwoju badan regionalnych w Makroregionie Poludniowym. PAN Katowice.
- PIETRUCHA, J. (szerk.) (1983): Przeslanki przeobrazen strukturalnych aglomeracji gospodarczych. Wroclaw.
- PILNY, A. M. (1979): Infrastruktura ekonomiczna w przestrzennych kompleksach gospodarczych. Katowice.
- Podstawowe elementy rozwoju aglomeracji gospodarczych. Material konferencyjne. PAN Katowice, 1980.
- PORWIT, K. (1978): System planowania. Varsó.
- Projekt struktury funkcjonalnej i organizacyjnej planowania rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego województwa oraz przygotowania inwestycji. Urząd Wojewódzki Katowice, 1981.
- Reforma gospodarcza. Propozycje, Tendencje, Kierunki dyskusji. Varsó, 1981.
- REGULSKI, J. (1982): Ekonomia miasta. Varsó.
- SECOMSKI, K. (1982): Ekonomia regionaln. Varsó.
- WINIARSKI, B. (1976): Polityka regionalna. Varsó.

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В ПНР

ЭЖИ ПЕТРУХА, АНТОНИ М. ПИЛЬНЫ

Научный труд занимается главными вопросами эффективного управления хозяйственными агломерациями, (воеводствами). Вначале авторы рассматривают цели развития хозяйственных агломераций, затем их появление в планировании и управлении. Они указывают на то, что взаимодействия, возникающие при развитии агломераций, имеют замкнутую, а общесоциальные цели и взаимодействия в конкретной территориально-расселенческой системе образуют открытую систему. После этого авторы анализируют средства управления социально-экономическими процессами. Авторы коротко показывают систему территориального планирования, а также содержание, структуру и процесс составления воеводских социально-экономических планов, планов пространственной застройки.

В отдельной главе авторы обобщают правовые средства развития агломераций, правовую охрану сельскохозяйственных и лесных угодий и вод. Затем они подытоживают финансовые средства управления, основанные на концепции реформы польского экономического управления.

Большое место авторы уделяют обсуждению моделей действия агломерационных систем. Они знакомят с политическими предпосылками создания модели механизма, с принципами организации экономики и документально-информационной системой, с возможностями использования простых и расширенных моделей в условиях агломераций, в конце заключают, указывая на особенности механизма действия социальной модели.

По ходу ознакомления с общими концепциями агломераций авторы дают представление о сущности и принципах управления. Подчеркивается, что пространственные системы резко отделяются друга от друга по ходу своего исторического развития и сущности доходят до степени, находящейся в взаимодействии однородных элементов управления. В создании управления такого типа — они указывают — надо осуществлять принципы целенаправленности, экономичности, комплементарности и социального одобрения.

В последней главе авторы обрисовывают черты практического опыта катовицкой агломерации в улучшении основных направлений территориального управления. Ключ разрешения вопроса управления они видят в последовательном выполнении децентрализации экономического управления. Правильно действующее самоуправление — подчеркивают — способно значительно сузить источники возникновения конфликтов и напряжений. Главный момент этой деятельности кроется в создании единства социальных и экономических целей. Важным условием дальнейшего развития, кроме того, авторы считают обеспечение интеграции территориальных планов в рамках воеводств. Но нельзя обойтись также без учреждения, которое исследовало бы теории взаимодействия развития агломераций и занималось бы вопросами практического применения этих исследований. Научный труд делает предложения для организации такого института.

BASIC PRINCIPLES IN THE MANAGEMENT OF THE ECONOMIC AGGLOMERATIONS IN POLAND

J. Pietrucha, A. M. Pilny

The present study is concerned with the main problems connected with the efficient management of the agglomerations and voivodships. The authors first describe the purposes pursued in the development of the economic agglomerations and their effect on planning and management. They point out that the interactions within the development of agglomerations form a closed system, while those between the overall social objectives and the given regional-settlement systems form an open system. Then they analyse the means of management in the social and economic processes, describe the system of regional planning, the main points of social-economic plans in the voivodships, their structure and the process of their elaboration.

One chapter is devoted to the review of the legal means used in the development of agglomerations, the legal protection of the land and waters, as well as the legal regulation of constructions. On the basis of the reform concept to be introduced in economic management they summarize the financial means of management.

They go into details about the functional-operational models of the agglomerating systems. First they describe the political conditions, organizational principles and informational system that play a part in the formation of the model, then give a detailed analysis of the possibilities to apply the simple and extended reproduction models under the conditions of the agglomeration and finally the authors examine the particular features of the social model of this mechanism.

When treating the general concept of agglomeration management the authors outline the main aspects and principles of management. They emphasize that in the course of historic development the spatial systems have become strongly separated from one another and cannot reach a phase in their development where the different interrelated units would belong to a homogeneous management system. In the establishment of a management system like this the principles of social consensus, economic efficiency, purposefulness and complementarity must be observed.

In the last chapter the authors examine the main tendencies in the improvement of regional management on the basis of experiences gained in the agglomeration of Katowice. They point out that the solution of the problems is only possible if the decentralization of economic management is consistently realized. The properly functioning local governments can considerably reduce the sources of conflicts and tension. One way of doing so is to create the unity of the social and economic goals. A further important condition of development is the structural integration of the regional plans within the voivodships. It would also be necessary to establish an institute for studying the theoretical questions of developing agglomerations and the application of theory in practice. The paper also contains a proposal for the structural organization of such a scientific institute.

A TERÜLETI DECENTRALIZÁCIÓ. A TERÜLETI AUTONÓMIA ÉS A POLITIKAI REGIONALIZÁLÁS

BIHARI OTTO

A szerző vizsgálja a magyar közigazgatási beosztás történeti gyökereit, a felszabadulás előtti területi szervezetrendszer racionalizálási koncepcióit. Elemzi az első magyar szocialista alkotmány és tanács törvények hatását a területi irányítás fejlődésére, majd sorra veszi az 1971. évi tanács törvényből fakadó decentralizálási tendenciákat, vizsgálja a tanácsok önkormányzati jogait és a különböző típusú területi-települési integrációk politikai-igazgatási funkcióit.

I.

Ha valaki a magyar közigazgatási beosztással és a napjainkra kialakult területi és helyi egységek, szervezetek jogkörével kíván foglalkozni, hamarosan kintűnik, hogy az egész rendszernek mély *történeti gyökerei* vannak, amelyekről nem sikerült elszakadni sem a polgári fejlődés során, sem a szocialista rendszerben. A folyamatos változások napjainkig nem ingatták meg a hagyományos területi egységek arányait, és szükségképpen fennmaradtak a korábbi centralizálási, illetve decentralizálási viszonyok és arányok a középfokú területi egységek (a megyék) szervei és a helyi (városi, községi) szervek közt.

Történetileg ez úgy alakult ki, hogy az igen régi megyerendszer (a XI. századtól a királyi várbirtokrendszer igazgatási formája, majd ennek XIII. századi felbomlása után a nemesség területi szervezete) hosszú időn át a Habsburg-királyok (és német-római, majd osztrák császárok) bécsi centralizációs törekvéseivel szemben megfelelő ellensúlynak tűnt. Így aztán a Magyarország függetlenségéért folyó küzdelemben a polgári radikalizmus olyan harcosai, mint *Kossuth Lajos*, nem kívántak harcba szállni az egyébként mind közigazgatásilag, mind politikailag elavult megyerendszerrel és nemesi vezetőivel; így 1848/49-ben is kompromisszum jött létre köztük a függetlenségi politika jegyében.

Az 1867. évi kiegyezés után (amelyik Magyarország és a király között jött létre) a politikai légkör egyáltalán nem volt alkalmas ezen a területen strukturális változtatásokra vagy a hatáskörök jelentősebb megreformálására. A történelmi veszteségekért kárpótlatot kereső vidéki dzsentrí a megyei jogkörök megerősítését és apparátusának kiszélesítését kívánta és ezt el is érte. Az 1886. évi XXI. tv., amelyik a területi önkormányzatokról (az ún. törvényhatóságokról) rendelkezett, kis változtatásokkal fenntartotta a *megyék* hagyományos számát (az akkori Magyarországon – Horvátország nélkül – 63 megyét), és rögzítette az utóbbi évtizedben megnövekedett számú ún. *törvényhatósági joggal felruházott* – tehát a megyék alá nem tartozó, azokkal azonos vagy hasonló jogkörű – *városokat* (24-et s külön Budapest fővárost és Fiumét). Ugyanekkor – a községekről szóló 1886.

évi XXII. tv.-ben – rendezték a *kisebb városok* (rendezett tanácsú, majd megyei városok), *nagyközségek* (önálló közigazgatási szervezettel) és – más községekkel szövetkezett, közös közigazgatási apparátussal rendelkező – *kisközségek* szervezetét és hatáskörét. Mindenesetre ez utóbbi törvény intencióit jól tükrözi 2. §-a, amely szerint „a község a törvény korlátai között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a törvénynek, kormánynak és törvényhatóságnak az állami és törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit”. A megye túlnyomó súlya a községekkel szemben e rendelkezésből is felismerhető.

Az I. világháborút követő időszak konzervatív, majd fasiszta kormányzatai újra a hagyományos közigazgatási és decentralizációs modellt kívánták fenntartani és a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tv. megint csak törvényhatósági (megyei szintű) és községi (megyei városi és nagyközségi-kisközségi) igazgatásról beszélt. A megyék száma 25-re, a törvényhatósági jogú városoké 10-re csökkent – az ország területe megfogyatkozásának következményeként.

A II. világháborút követően – a háborús pusztítások, a magyar gazdaság helyreállításának előtérbe helyezése folytán – nem nyúltak továbbra sem a politikai beosztás alapjaihoz, fennmaradt a megyei és községi rendszer, bár közvetlenül a harci cselekmények után szinte mindenütt új politikai-hatalmi szervek alakultak, a nemzeti bizottságok. Azonban már 1945. április 26-án a kormány egyik rendelete (1030/1945.) megszüntette a nemzeti bizottságoknak egyes területeken néhány hónapig gyakorolt közigazgatási hatáskörét és elrendelte az előbbi szervezet – a korábbinál demokratikusabb formában történő – újjáalakítását. A megyerendszer tehát újabb történelmi fordulópontot élt túl.

Meg kell emlékeznünk a megyerendszer egy sajátosságáról, amelyik a centralizáció-decentralizáció viszonyaira igen jelentős befolyást gyakorolt. A XV. századtól kezdve a megyék területén ún. *járások* (districti) jöttek létre, a XVIII–XIX. századtól az egyes területi egységekben megyei tisztségviselők, a szolgabírók (iudices nobilium vagy servientum, rövidítve iudlium) előbb bíraskodási, majd fokozottan közigazgatási funkciókat láttak el. A járásokban választott képviselői szervek nem működtek, a járási vezetésnek 1945-ig széles körű jogai voltak a községi szervezettel szemben (választásnál jelölési jog stb.). 1945–1949 között a járási közigazgatás – mint a megyei közigazgatási politika megvalósítója – továbbra is jelentős súlyt képviselt a helyi szervekkel szemben. A járási főszolgabírói (1945-től főjegyzői) hivatal azonban formailag mindvégig, tehát 1950-ig, megyei hatáskört gyakorolt az alsóbb szervekkel, önkormányzatokkal szemben. Így ez a járási szerv tulajdonképpen a megye kisebb területi egységben működő apparátusa volt – függetlenül attól, hogy több területen, így a különböző rendészeti feladatkörökben (1945-ig a csendőrség irányításában) nagyon is önállósult.

Végül is témánk szempontjából igen fontos kérdést kell érintenünk: 1945-ig, illetve 1950-ig a megyei *szakigazgatás* nagy része nem tartozott az önkormányzatok alá, tehát többnyire a minisztériumok területi dekoncentrált szervei látták el a feladatokat: a pénzügyigazgatóságok, az államépítészeti hivatalok, a szociális felügyelőségek, a tankerületi főigazgatóságok, a tisztii főorvosi hivatalok; 1945 után a mezőgazdasági igazgatóságok, földhivatalok, kereskedelmi igazgatóságok, sportfelügyelőségek, a tervezési, statisztikai stb. szervek. Ilyen módon a megyei önkormányzatok s velük együtt a helyi önkormányzati szervek alig tudtak jogszerű befolyást gyakorolni magára a közigazgatási végrehajtás menetére – ha csak nem esetenként illegitim politikai eszközökkel.

A látszólag mozdulatlan területi beosztásnak és a hozzá kapcsolódó elavult megyei önkormányzati-közigazgatási rendszernek – legalábbis a XIX. század elejétől kezdve – rendkívül nagy ellenzéke volt a magyar *politikai-közjogi irodalomban*. A már említett ún. municipalista (*Kossuth és társai*) állásponttal szemben, amelyik a bécsi centralizmus elleni szövetségest látott a megyékben, a polgári haladás másik irányzata, a *centralistáké*, nagyobb társadalmi problémának tartotta a megyék konzervatív, gyakran reakciós magatartását mindenféle reformtörekvéssel szemben és a megyék jogkörének erőteljes szűkítését, majd magának a megyerendszernek a felszámolását követelte. Az irányzat követői, többnyire az akkor doktrinernek nevezett csoport tagjai, nem voltak hívei semmiféle decentralizálásnak s az egységes magyar nemzeti állam ideálképe lebegett előttük. A községeknek az őket érdeklő ügyekben hatáskört kívántak adni, de felső ellenőrzés alatt; a megyék jogosítványait a központi állami szervek ellenőrzése alá akarták helyezni. Így az önkormányzati jogokat ez az irányzat háttérbe szorította volna és különösen a francia centralizmusra emlékeztető intézményi rendszert épített volna ki. Az 1840-es években kialakult vita végül is a municipalisták győzelmével végződött, mert a függetlenségi harc a megyei nemességgel való együttműködést, a vele kötött kompromisszumot tette szükségessé. Az 1867. évi kiegyezés után a volt centralisták közül többen fontos kormányzati, miniszteri funkciókba kerültek. Sokan közülük megtartották ellenérzésüket a megyerendszerrel szemben, de nem tudtak eredményt elérni. Hasonló volt a sorsuk a jelentősebb kormánytervezeteknek, amelyek a parlamenti tárgyalások útvesztőiben kallódtak el.

Már a XX. század elejétől összekapcsolódik a közigazgatás területi és hatásköri kérdéseivel a magyar városi fejlődés és annak hatása a földrajzi környezetre. A korszerű közigazgatásért folytatott küzdelmet az I. világháború azonban megszakította. A Magyar Tanácsköztársaság rövid, négy és fél hónapos időszaka alatt elsősorban a hatalom kérdése merült fel, s a korábbtól teljesen eltérő szervezet, a tanácsrendszer épült fel.

A 20-as évek konzervatív restaurációját követően újra fellobban a vita a közigazgatási reform körül. A legjelentősebb javaslatok 1930-tól kezdve *Magyar* Zoltán irányítása alatt készültek, s ezek célszerű területi beosztása, a különböző területi beosztások egységesítésére, a járási szervezet átalakítására vonatkoztak, de alig érintették a területi decentralizáció egyéb problémáit. A másik, ennél jelentősebb hatású terv és elgondolás – amelyiknek hatása napjainkban is érezhető – *Erdei* Ferencé, a kiváló társadalomtudósé volt. 1938-ban írt munkájában¹ a területi munkamegosztást tekintette mindenféle közigazgatási reform alapjának s ehhez akarta hozzámérni a területi beosztást és a hatásköri megosztást is. „Országrendező terv – írta – mindenütt a világon a városoknak és a falvaknak a helyes összeszervezését jelenti. Azt akarja az ilyen terv, hogy a városok és vidékük a gazdasági és társadalmi viszonyoknak megfelelően fejlődjenek és jól teljesíthessék a város-vidék munkamegosztásából eredő kötelességüket.” Ebből alakult ki az ún. *városmegye* elképzelése, amelyik a régi megyerendszernek volta-képpen teljes felbontását jelentette volna az urbanizálódó központok, valamint a hozzájuk csatlakozó községek erős demokratikus alapokon nyugvó önkormány-

¹ ERDEI F. (1938): Magyar város. Bp., 17–21. o.

zatát hozta volna. Az *Erdei*-féle koncepció nem kétségesen a hatáskörök szilárd decentralizálására alapozódott és ezért érthető, hogy 1945 után továbbélése a koalíciós kormányzat egyik baloldali pártjának hivatalos programjává vált.

Ennek a korszaknak – 1945–1949 között – a politikai problémája, azaz a hatalomért folyó harc, végül mégiscsak háttérbe szorította a megyei reform gondolatát és helyébe a helyi és területi *szervezet* átfogó újjáalakítását új *hatásköri* rendszerrel és *korlátozott* területi beosztási változtatásokkal állította. Mégis hangsúlyoznunk kell, hogy az *Erdei*-féle koncepció korszerű, racionális modellje azóta is minden területi és helyi reform kapcsán felmerül és jó néhány mai megoldás alapjául szolgál.

III.

Az 1949. évi magyar alkotmány alapjaiban *centralizáló* tendenciájú volt, amit elsősorban a *központi tervezés* követelménye és a munkásosztály alig néhány hónapos győzelme legalábbis átmenetileg az új állami szervezet felépítésére szükségessé tett. Többek között ennek is következménye volt, hogy az új területi és helyi szervek, a tanácsok, az 1950. évi I. tv. (első tanácstörvény) megfogalmazásában is viszonylag szűk jogosítványokkal rendelkező szervek lettek. E szervezet egységes voltát hangsúlyozta mind az alkotmány, mind a törvény, de a helyi és területi hatalom súlypontját nem a lakosság által közvetlenül választott tanácsokra, hanem a **tanácsoknak** saját kebelükből választott szűkebb testületeire, a végrehajtó bizottságokra helyezte. A végrehajtó bizottságok a tanácsulések között általános helyettesítő jogkörrel rendelkeztek (a helyi-területi gazdasági terv és költségvetés elfogadását és néhány szervezeti jogosítványt kivéve). A végrehajtó bizottságok éltek is ezzel a jogosítvánnyal, s így még azok a helyi döntési lehetőségek sem kerültek a népképviselői szervek elé, amelyek a jogkörök elég erőteljes vertikális eltolódása (felsőbb szervekhez utalása) után a helyi, illetve területi tanácsoknál maradtak. Nyilvánvalóan ez a megoldás csak nagyon rövid ideig maradhatott életben, hiszen nagyjából funkcióképtelenné tette a területi és különösképpen a helyi tanács szervezetet.

Ugyanakkor a tanácstörvény életbe léptetését megelőzően (1949-ben és 1950 elején) bizonyos *területi* változások megvalósítására került sor. A megyék területét nagyjából arányosította a kormány egyik rendelete s néhányat közülük összevont. Így 25 megye helyett 19 jött létre s Budapest főváros területét jelentősen megnagyobbították. A járások száma 150-ről 140-re csökkent, és ezentúl a járásokban is létrejöttek tanácsok, népképviselői szervek. A legjelentősebb változás a helyi szervek vonatkozásában az volt, hogy a korábbi kisközségek közös szervezetét (körjegyzőség) a legtöbb esetben felbontották s a korábbi, mintegy 700 körjegyzőség, 2200 kisközség helyett összesen 170 közös községi tanács alakult 361 községből. Ez lényegében azt jelentette, hogy rendkívül *alacsony lakosság-számú* községekben is működtek ezentúl önálló tanácsok, saját minimális létszámú közigazgatási apparátussal. Többek között ezeknek a szervezeteknek hamarosan nyilvánvalóvá lett munkaképtelensége is indokul szolgált a hatáskörök későbbi még fokozatosabb összevonásához, magasabb tanács vagy újonnan létesített területi dekoncentrált szerveknek való átadásához.

1953–1954-re – tehát mintegy három-négy évre az alkotmányozás, illetve az új területi-helyi szervezet megteremtése után – kitűnt e szervek szükségsszerű mű-

ködésképtelensége a túlcentralizáltság viszonyai között, és az 1953. évi kormányzati reformok után új tanács törvény (az 1954. évi X. tv.) született. Ennek jellegzetessége elsősorban az volt, hogy a tanácsok különböző szintjén az elvont hatáskörök visszaadását, illetve a tanácsi hatáskörök bővítését célozta. A törvény egyébként a végrehajtó bizottságok jogkörét korlátozta és a választott népképviselői szervekét, a tanácsokét bővíteni kívánta. „Működési területükön a dolgozó nép egységes államhatalmát képviselik, ellátják a társadalmi, gazdasági és kulturális vezetés feladatait” – mondta a törvény 1. § (3) bekezdése, amiből kitűnik, hogy a korábbi időszakkal szemben nagyobb decentralizálást kívánt kialakítani a törvényhozó a tanácsok javára.

Az 1954. évi jogalkotásból azonban még mindig hiányzott egy nagyon fontos elem: a különböző szintű tanácsok egymástól megkülönböztetett saját jogköreinek felsorolása vagy legalább ezek keretének megállapítása feladatkörök formájában. A törvény záró rendelkezése szerint [67. § (1) bek.] mindez a Népköztársaság Elnöki Tanácsának, illetve a Minisztertanácsnak a kötelessége lett volna. Azonban a centralizáció vagy decentralizáció szükségességéről folyó politikai vita, majd a társadalmi-politikai feszültségek növekedése meggátolta a szabályozás pontosítását. Így szükségképpen nem volt annak a törvényi rendelkezésnek sem hatása, amelyik a tanácsok jogalkotási hatáskörét szabályozta. Éppen ezeknek a feladatoknak a tisztázása hiányzott – lényegében a harmadik tanács törvényig.

1957 óta azonban nagy változások következtek be mind Magyarország gazdaságában, mind pedig társadalmi struktúrájában. A mezőgazdaság korszerű átalakulása az 1960-as évektől kezdve, valamint a gazdaság irányítása mechanizmusának a túlcentralizált irányítás helyébe lépő reformja természetesen hatott az állami szervekre és a területi és helyi szervekre is. Többnyire ezek a tényezők befolyásolták a területi beosztás, hierarchikus rend kialakulását. Anélkül, hogy az 1954. évi tanács törvény jelentős módosítására került volna sor, 1960–1971 között a városok száma 63-ról 76-ra nőtt, a járások száma 128-ról 97-re csökkent, az önálló tanácsú községeké 2857-ről 1249-re, viszont a közös tanácsoké 353-ról 1886-ra növekedett (lényegében azonos községszámmal). Ez tehát annyit jelent, hogy változatlan törvényi alapon a területszervezésben előkészítették az új munkamegosztást, a hatásköri megoldásokat egy olyan országban, amelyikben az urbanizáció és az agrárfejlődés egyidőben megváltoztatta a társadalom képét. Így tehát azt kell mondanunk, hogy akkor és az utána következő évtizedben a magyar területi újjászerveződésnek és a decentralizációs törekvéseknek elsősorban gazdasági alapja volt, amint arra egy másik tanulmányomban már rámutattam.²

A túlcentralizáltság csökkentését, egyben a helyi-területi önállóság növelését szolgálta néhány olyan kormányhatározat, amelyet az 1965. évi 8. tvr. adta felhatalmazás alapján bocsátottak ki. Megszüntették a területi és helyi tanácsok szakigazgatási szerveinek ún. *kettős alárendeltségét*, ami annyit jelentett, hogy – amíg korábban ezeknek irányítását az azonos szinten működő végrehajtó bizottság (és tanács), valamint a felsőbb szintű hasonló ágazathoz tartozó vagy funkcionális szakigazgatási szerv látta el – ezentúl csak a végrehajtó bizottság (és azt létrehozó tanács) irányítása alatt állhatnak e szervek. Ez a rendelkezés nyilván-

² BIHARI O. (1974): La régionalisation en matière économique. – The Comparison of Law – La comparation de droit, Bp., 201–214. o.

valóan a tanácsi szervezeteknek megfelelő fokú önállóságát volt hivatott biztosítani anélkül, hogy megszüntette volna a minisztériumok ún. ágazati felelősségét, illetve jogszabályalkotási jogát, s ennek megfelelően normatív vonalon hierarchikus felsőbbbségét.

IV.

A harmadik magyar tanácstörvény, az 1971. évi I. tv., a korábbiaktól eltérő elvi alapokon jött létre. Míg az első és második tanácstörvény a tanácsok *állambatalmi* jellegét hangsúlyozta, addig az 1971. évi ezek *népképviseleti-önkormányzati*, valamint közigazgatási vonását emelte ki. A törvény preambuluma utal a tanácsi tevékenység jelentőségére, amikor kimondja: „A gazdasági, művelődésügyi, egészségügyi, szociálpolitikai tevékenység, a városok és községek fejlődése, az államigazgatás jelentős részben a tanácsok útján és hatékony közreműködésükkel valósul meg.” Hogy a különböző szintű tanácsok e feladatainak eleget tudjanak tenni, a törvény olyan hatásköröket biztosít nekik, amelyek segítségével „*önállóságuk*” (ezt a kifejezést különösen sokszor használja a törvény miniszteri indokolása) megvalósulhat. A preabulum miniszteri indokolásának 5. pontja szerint az önállóságnak *gazdasági, szervezeti, hatásköri* eszközei, garanciái vannak, amelyeket a törvény részletesen felsorol. Ugyanakkor az indokolás különbséget tesz a helyi és területi tanácsok jellege között, éspedig aszerint, hogy „a helyi tanácsok tevékenységében egyaránt fellelhetők az állami és az önkormányzati elemek, míg a megyei tanácsok és szerveik elsősorban állami feladatokat látnak el”. Állami feladatok alatt a felsőbb (központi) állami rendelkezések végrehajtását, a központi állami célkitűzések megvalósítását érti az indokolás. [Ezt a sommás megállapítást gyengíti a tanácstörvény 15. § a) pontja, amely szerint a megyei (tehát területi) tanács „képviseli a helyi tanácsok érdekeit”, amiből az is következik, hogy bizonyos mértékben e tanácsnál is kiegyenlítettebb a központi és önkormányzati akarat megvalósítása.]

Mindenesetre a korábbi szabályozásokhoz képest kifejezetten önkormányzati jellegű tanácsi rendszer azért jöhetett létre, mert az 1960-as évek végén a gazdasági önállóság legkülönbözőbb formái születtek az állami és szövetkezeti termelő- és kereskedelmi vállalatoknál. Ezután logikus volt, hogy a korábbi túlcentralizált területi és helyi tervezési-költségvetési rendszer helyébe az önállóság modelljét akarta állítani a törvényhozó. Tehát az önkormányzati gondolat indítása itt is gazdasági jellegű volt, s természetesen, hogy ehhez a szervezeti, hatásköri garanciák egész tárára kellett bízósítani.

Mielőtt az önkormányzati jogok részletes ismertetésére rátérnék, két fontos új rendelkezést kell megemlítenem: *a)* a tanácstörvény és a választási törvény [az 1970. évi III. tv.-vel módosított 1966. évi III. tv. 1. § (1) bek.] a *megyei* (és a fővárosi) tanácstagok választását lényegében *közvetett* módon alakította ki. Tehát a helyi tanácsok nagyrészt saját kebelükből, kisebb részben más állampolgárok soraiból küldik tagjaikat a megyei (fővárosi) tanácsba, ezzel is hangsúlyozva a tanácstörvénynek azt a rendelkezését, amely szerint a megyei tanácsok a helyi tanácsok érdekeit képviselik; *b)* a tanácstörvény és a választási törvény megszüntette a középfokú területi egységekben, a *járásokban* a képviseleti szervek választását és működését s így a járási szervezet pusztán hivatali szakigazgatási apparátussá kisebbedett.

V.

Az 1971. évi I. tv., a harmadik tanácstörvény, a területi és helyi tanácsok önkormányzati jogait részletesen rögzítette – ezzel megalapozva a *hatáskörök decentralizálását*. Méghozzá e jogok felsorolása két rendszerben történt: a törvény ún. *általános* hatáskörként azokat az önkormányzatot érintő jogköröket állapította meg, amelyek minden, tehát a helyi és területi tanácsok szintjén, megilletik e szerveket; a *sajátos* hatáskörök a törvényben meghatározott szintű tanácsi szervek különös jogosítványai. Ezt a kétfajta hatásköri és feladatköri felsorolást úgy kell tekintenünk, hogy a tanácsok fennállásának első két évtizede alatt ilyen hatásköri pontosításra nem került sor. Így a jelenlegi törvényi rendezés azt az igényt tükrözi, hogy a korábbi újra és újra felbukkanó centralizálási trenddel szemben a területi decentralizálást, a helyi és területi hatáskörök kiegyensúlyozott rendszerét erősítette.

A preambulumban szereplő felsorolást azokról a területekről, amelyeknek fejlesztésében a tanácsok részt vesznek, már idéztem. Ezt ki kell egészítenem az-
al, hogy a tanácsok hatáskörének megállapítását a törvény 5. §-a rendkívül széles jogszabályi alapokra helyezte és különösen egy vonatkozásban áttörte az eddigi rendezést. „A tanács feladatkörét és hatáskörét – mondja e § – törvényben, törvényerejű rendeletben, miniszrtanácsi rendeletben és határozatban, valamint *tanácsrendeletben* kell megállapítani.” Az 1954. évi tanácstörvény a tanács feladatairól szólván a következőket állapította meg: „A tanácsok működési területükön az alkotmány, az alkotmányosan hozott jogszabályok és a felsőbb államhatalmi szervek által meghatározott keretek között végzik államhatalmi tevékenységüket [6. § (1) bek.]” A szóhasználat eltérésén túl (az államhatalmi szervek alatt ebben az időben az országgyűlést, a Népköztársaság Elnöki Tanácsát és a tanácsokat értették) a legfeltűnőbb különbséget abban láthatjuk, hogy a most hatályos szabályozás magát a tanácsrendeletet, tehát a tanács saját jogszabályát is azon normatívák közé sorolja, amelyek hatáskört biztosíthatnak egy adott tanácsnak. Ennek fontosságát a félhivatalos kommentár a következőképpen emeli ki: „Különösen jelentős ez a lehetőség, ha figyelembe vesszük, hogy a felsőbb jogszabály végrehajtását szolgáló tanácsrendeleten kívül a tanács rendeletet alkothat *felsőbb jogszabályi előírás hiányában* (kiemelés tőlem: B. O.) is, ha megítélése szerint bizonyos helyi társadalmi viszonyok szabályozása szükségessé vált [34. § (1) bek.]”³

A hatáskörök felsorolása tehát magában a tanácstörvényben csupán megalapozó jellegű, mert egyrészt az országgyűlés által alkotott törvényben, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa törvényerejű rendeletében, a Miniszrtanács rendeletében és határozatában adható további jogosítvány (ezzel le is zárul azoknak a központi szerveknek a sora, amelyek tanácsi hatáskört szabályozhatnak; minisztériumnak ilyen jogosítványa nincs),⁴ másrészt a felsőbb tanács hozhat új hatás-

³ A tanácstörvény magyarázata. Bp., 1976. 92. o.

⁴ A miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályok kiadásával a szakigazgatás gazdasági, lakás- és kommunális ellátási, művelődésügyi, egészségügyi és szociálpolitikai feladatait határozhatja meg, illetőleg a tanács tervezési, pénzgazdálkodási és munkaügyi tevékenységét szabályozhatja; megállapíthatja a szakigazgatási feladatokat, hatásköröket és hatósági jogköröket. Mindezek azonban nem a tanács és végrehajtó bizottsága, hanem csak a szakigazgatási szervezet működését érintik, és voltaképpen az ágazati felelősségből folyó jogosítványok [tanácstörvény 74. § (3) bek. a)–b) pont].

köri szabályokat, de maga az érintett *tanács* is megállapíthat – a hatályos jogszabályokba nem ütközve – saját maga számára *új hatásköröket*.

A tanács hatásköreit megállapító saját *rendeletei* közül a legfontosabb a *szervezeti és működési szabályzat*, amelyik saját és szervei hatáskörére egyaránt vonatkozhat, s így mintegy az adott tanács alapjogszabálya. A tanács szervezeti és működési szabályzatát a területi tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg területi tanács esetében a Minisztertanács hagyja jóvá [28. § (1)–(2) bek.]. A jóváhagyásnak *törvényességi* (ne legyen ellentétes hatályos jogszabállyal) és *célszerűségi* (tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek a tanács és szervei eredményes tevékenységéhez szükséges) feltételei vannak.

A tanács *önkormányzati* jogai a következőképpen alakultak:

a) Ezek közé tartozik a tanács *jogalkotói* hatásköre. A rendelet jogszabály végrehajtására és jogi rendelkezést igénylő *társadalmi viszony szabályozására* szolgál és a *lakosság jogait és kötelelességeit* érintheti [34. § (1)–(2) bek.]. Ennek a jogosítványnak a jelentőségét azzal jellemezhetjük, hogy Magyarországon 1979 januárjában mintegy 7500–8000 tanácsrendelet volt hatályban – mintegy 1500 tanács alkotta ezeket. Tartalmuk igen változatos: a városokban az állami lakások elosztására, ennek társadalmi elbírálására; a közterületek használatának engedélyezésére; a közterületek tisztán tartására; az állattartásra; építésügyi előírásokra; a temetkezés szabályozására; rendezési tervek; fiatal házaspároknak alapítására; a levegő tisztaságának biztosítására; távhőellátásra és melegvíz-szolgáltatásra; szőlő-, gyümölcs-, zöldségtermesztés fejlesztésére; községekben piacok, vásárok rendjére; közterületek használatára; községi vágóhidak használatára; hétvégi üdülők, házikertek, kertparcellák védelmére; helyi környezetvédelmi szabályozásra stb. vonatkoznak.⁵

b) Szintén önkormányzati kérdés a *költségvetési önállóság*. A tanácstörvény – a korábbi rendelkezések korlátozó szabályozásaihoz képest teljesen új módon – kimondta, hogy „a tanács anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik [11. § (1) bek., az 1954. évi tanácstörvény 6. § (2) bekezdése viszont a tanács helyi tervének és költségvetésének megállapítását az állami népgazdasági terv és az állami költségvetés keretén belül engedte meg]. Az önállóságnak a garanciáit is rögzíti a törvény azzal, hogy a tanács pénzalapjainak bevételi forrásait, a belőlük való részesedés mértékét és az állami (tanácsi) hozzájárulás összegét *középtávú terv-időszakra* költségvetési törvényben, illetve a területi tanács határczatában kell meghatározni [11. § (2) bek. és (5) bek.]. A tanácsok költségvetési önállósága tehát nem a *saját* bevételek felhasználásán alapul, hanem a különböző bevételi források, a belőlük való részesedés mértékének és az állami (felsőbb tanácsi) hozzájárulásnak stabil meghatározásán és az ezen az alapon való tervezésen. Egyébként a törvény a pénzeszközök átcsoportosítását, a pénzmaradványok és tartalékok felhasználását, a hitelek felvételéről való döntést, a hatáskörökbe utalt adók mértékének megállapítását is a tanácsok jogkörére utalta.

A gazdasági önállóság, decentralizáció azonban más jogokban is jelentkezik: *vállalatokat* és intézményeket *hoz létre* s ezzel összefüggésben kimondja a törvény 11. § (6) bekezdése, hogy „a tanács felügyelete alatt álló vállalat vagy általa irányított intézmény jogállását csak az érdekelt tanács egyetértésével lehet

⁵ IVÁNCICS I.–KISS L. (1979): A tanácsrendelet-alkotás elvei és gyakorlati kérdései. Bp., 118–119. o.

megváltoztatni". A tanács saját jogkörébe tartozik, mint önkormányzati jog, *területe fejlesztésének* meghatározása – anyagi eszközeinek és társadalmi erőforrásainak figyelembevételével.

c) Az *államigazgatási* eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. kimondta, hogy „tanácsí szerv hatáskörébe tartozik minden olyan államigazgatási ügy, amelyet jogszabály más államigazgatási szerv hatáskörébe nem utal” [2. § (2) bek.]. Az új tanács törvény e kérdésben még határozottabban fogalmaz, kimondván, hogy „a lakosságot közvetlenül érintő feladatok a tanács hatáskörébe tartoznak” (tehát nemcsak az államigazgatási eljárás körébe vontak), és a kivételek körét azzal csökkenti, hogy csak törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanács rendelet és határozat szabályozási körében ad erre lehetőséget (kimarad tehát többek között a miniszter és a felsőbb tanácsí szerv jogköre). Egyébként az államigazgatási decentralizációban – az 1957. évi modellnek megfelelően – még következetesebb, mert kimondja e törvény azt, hogy a tanácsok hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyekben az első fokú hatáskört általában a helyi tanácsok gyakorolják. Ezt az általános hatásköri megállapítást egyetlen rendelkezés, a törvény végrehajtásáról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. sz. rendelet 1. §-a azzal egészíti ki, hogy a főváros, illetőleg megyei tanács vagy szervei első fokú hatáskört csak kivételesen, *különleges szakismeretet* igénylő államigazgatási ügyben gyakorolhatnak. E decentralizációnak az volt az eredménye, hogy míg a törvény elfogadása előtti időszakban az első fokú döntések mintegy 50%-ában hoztak a helyi tanácsok döntést, két évvel a törvény hatályba lépése után ez az arány 80%-ra volt.

d) A tanácsok és szerveik önkormányzati jogaihoz, e jogok decentralizálásához tartozik az, hogy vagyoni jogokat és kötelezettségeket gyakorolhassanak minél szélesebb körben. Amíg a korábbi törvény csak a tanácsról mondta ki, hogy *jogi személy*, addig az új szabályozás a jogi személyiséget mind a tanácsnak, mind a végrehajtó bizottságnak, mind pedig szakigazgatási szerveinek megadta (8. §), és e jogi személyek rendeltetésüknek megfelelően rendelkeznek jogképességgel.

e) A tanácsok *sajátos* feladatairól szóló törvényi rendezés már világos különbséget tesz a feladatok és hatáskörök között s így racionalizálja a hatáskörök decentralizálását. Így a termelő, ellátó, szolgáltató, vállalatok, intézmények létrehozását – szoros kivételtől eltekintve – csak a nagyközségi, városi és megyei városi tanács hatáskörébe utalja. Egyéb helyi tanácsok csupán a lakosság alapfokú művelődésügyi, egészségügyi és szociális szükségleteit kielégítő intézményeket hozhatnak létre.

VI.

Az 1971. évi tanács törvény egyrészt összefoglalta a korábbi területi változások trendjét, másrészt utat nyitott további változásoknak. Az előző időszakban több mint egy évtized alatt új társadalmi-gazdasági változások következtek be, amelyeknek hatása az állami szervezet területén nem maradhatott el. Ha csak arra utalunk, miféle társadalmi változások következtek be az egyes települések lakosságának vonatkozásában, világossá válnak bizonyos tendenciák. 1970-ben pl. a községek népességének 44,7%-a élt mező- és erdőgazdaságból, 32,5%-a iparból és építőiparból, 1980-ban már csak 37,5%-a mező- és erdőgazdaságból, de

34,7⁰/₀-a iparból és építőiparból. Az aktív keresők e községekben 1970-ben 43,2⁰/₀-ban dolgoztak mező- és erdőgazdaságban, 33,6⁰/₀-ban az iparban és építőiparban, 1980-ban már csak 32,8⁰/₀ dolgozott a mező- és erdőgazdaságban, 36,9⁰/₀ iparban és építőiparban.

Mindez szükségképpen előidézte és előidézi a területi kapcsolatok átalakulását. A korábbi *járási* egységek maguk is hosszabb-rövidebb történelmi időszak hatalmi és nem gazdasági viszonyaiból keletkeztek. A mezőgazdaság modernizálása nagyobb vonzáskörzeteket teremtett az utóbbi évtizedekben – nemritkán újonnan kialakuló városi vagy városiasodó központokkal. A járások szervezete lehetett ennél az, hogy a székhelyvárossal vagy más, földrajzilag határos várossal bármilyen szervezeti kapcsolatot építsen ki – kivéve az együttműködési megállapodás esetét. A kölcsönös egymásra hatás a gazdasági-társadalmi együttműködés megkönnyítése végett a harmadik tanácstörvényt végrehajtó kormányrendelet létrehozta a *városkörnyéki község* típusát [12. § (4) bek.]. Kimondta, hogy „községi tanácsot városkörnyéki községi tanácsá akkor lehet nyilvánítani, ha a város és a község között kölcsönösen szoros társadalmi, gazdasági, ellátási, munkaerő-foglalkoztatási, földrajzi és közlekedési kapcsolatok vannak, továbbá a község és város összehangolt fejlesztése különösen indokolt”. Ilyenkor a város és a városkörnyéki községek egyaránt külön választott tanácsokkal és végrehajtó bizottságokkal rendelkeznek. A városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetve szakigazgatási szervei gyakorolják a járási hivatal és elnöke jogkörét. A város és a községek önkormányzata tehát fennmarad, az együttműködés speciális formái létrejönnek, s ezek közül a legkívánatosabb a víz, csatorna, esetleg gáz, közvilágítás hálózatának, a kereskedelmi, szolgáltató, ipari-javító, művelődési és egészségügyi intézményhálózat lehető egységesítése, a fejlesztési tervek egyeztetése. A tanácstörvény azonban nem ad módot arra, hogy a városi szervek majorizálják a község községeinek tanácsait.

Bár a városkörnyéki községek eléggé különböző fejlettségű városokkal hozták létre az ilyen kapcsolati rendszert, e szervezetnek az utóbbi években nagy sikere volt, mert az önkormányzati jogok sértetlenül hagyásával a város és környéke termékeny kapcsolati rendjét alakította ki. A rohamos fejlesztésre mi sem jellemzőbb, mint hogy 1975. január 1-én 21 város 68 községi tanáccsal (81 község) volt ilyen kapcsolatban, 1977. április 1-én 43 város 115 községi tanáccsal (180 község), 1978. december 31-én 49 város 166 községi tanáccsal (308 község), 1980. december 31-én 51 város 170 községi tanáccsal (312 község). A másik következmény a járások számának csökkenése volt. Amíg 1975-ben és 1978 végén a járások száma 92 volt, 1979-től e szám 83. Tehát a városkörnyéki hálózat a maga önkormányzati modelljével számban lassanként megközelíti a járások számát és a 96 városnak több mint a fele körül kialakult a városkörnyéki községi hálózat.

A községek másik kapcsolódási formája, az önkormányzati jogok feladása nélkül, a *közös községi tanács*. A társult községek ugyan közös tanácsot hoznak létre, de egyrészt a választási törvény a község lélekszámától függetlenül, áttörve az arányosságot, minimálisan három tanácstag választását írja elő – hogy így a majorizálás legdurvább esetei elkerülhetők legyenek –, másrészt az egyes községek beleszólásának más biztosítékai is vannak. Amíg egyéb községekben a *falugyűlések* összehívása és tárgysorozata fakultatív, addig a közös tanácsú községekben községenként külön-külön, lehetőleg évente, obligatórius a falugyűlés

összehívása és a közös tanács munkájáról szóló beszámoló megvitatása. S bár a falugyűlés tanácskozó, tanácsadó szerv, tehát nem hoz létre kötelező határozatot, mégis igen nagy a befolyása a közös községi tanácsra és szerveire.

VII.

Végül néhány szót a régió kérdéséről. A IX. Nemzetközi Összehasonlító jogi Kongresszuson előterjesztett nemzeti referátumban⁶ utaltam arra, hogy a községi, városi, járási, területi egységek arányainak, számának nagyfokú változása ellenére a megyék száma és szervezeti szilárdsága nem változott Magyarországon az utóbbi esztendőkből. A gazdaság méreteinek, a kommunikációs viszonyoknak megváltozása azonban az országos tervezési szerveket arra bírta rá, hogy a *tervezési-gazdasági körzeteknek* egy nagyobb rendszerét kezdeményezzék. Ezek a körzetek több, 3–4 megyére terjednek ki. Azonban ezek csupán a központi tervezés regionális területi egységeivé váltak, amelyeknek sem népképviselői, sem saját tervezési-közigazgatási szervei nincsenek.

Azt kell tehát megállapítanunk, hogy jelenleg Magyarországon a megye (és Budapest főváros) a legmagasabb fokú területi egység, amelyben politikai jellegű szervezet működik. A régió jelenlegi formájában – mint tervezési-gazdasági körzet – teljességgel alkalmatlan bármely politikai funkció átvételére. Úgy tűnik, hogy a jövőbeni magyar területi szervezet a városok vonzáskörzetéből fog kialakulni, úgy, hogy ugyanakkor kiépül a helyi és területi érdekeket kifejező önkormányzati-decentralizációs rendszer.

⁶ BIHARI O.: i. m. 211. o.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ

ОТТО БИХАРИ

Научный труд изучает административное деление, компетенции его местных и территориальных единиц и организаций в ВНР. Автор анализирует теоретические корни системы и указывает на то, что не удалось оторваться от них ни в процессе капиталистического развития, ни в рамках строительства социализма, до наших дней постоянные изменения не затронули соразмерности традиционных территориальных единиц и в силу этого между органами территориальных единиц среднего звена (областями) и местными органами сохранились прежние отношения и пропорции в централизации и децентрализации.

Автор обобщает исторические предшества, создавшиеся до освобождения Венгрии, касаясь наиболее важных теоретических выводов прогрессивных концепций реформ, в связи с переустройством государственного управления. Он указывает, что в переходный период 1945—1949 гг. борьба за власть оттеснила на задний план идею о реформе областей и выдвинула на ее место широкое преобразование местных и территориальных органов с новой системой компетенции и ограниченными изменениями в территориальном делении.

После этого автор по очереди разбирает влияние социалистического законодательства и правотворчества на развитие территориальных компетенций. В период между 1949—1957 гг. осуществлялись тенденции к централизации, в правотворчестве недоставало одного важного элемента: перечня собственных правомочий Советов различных уровней, которые отличали бы друг от друга, или по крайней мере определения рамок названных в форме фиксирования круга их задач. После 1957 г. социальные и экономические изменения оказали влияния на стремления территориальной реорганизации и децентрализации. Автор считает важным изменением, что было ликвидировано двойное подчинение местных и территориальных Советов таким образом, что сохранился иерархический приоритет отраслевых органов, нормативно влияющий на местное и территориальное хозяйство.

Вторая часть обобщает права самоуправления, сформированные в Законе о Советах от 1971 г. Этот закон точно определил общие и своеобразные компетенции Советов, этим самым заложил основы мероприятиям децентрализации. Осуществление прав самоуправления отражается в правотворчестве, бюджетной самостоятельности, в административном процессе и в том, что Совет, его исполнительный комитет и отраслевые органы являются самостоятельными юридическими лицами. Закон открыл путь к новым территориальным изменениям. Изучая причины и политико-административные последствия этих изменений — упразднения районных Советов и создания системы пригородского управления —, автор обращает внимание на формы взаимоотношения сел и на осуществление прав самоуправления.

В конце автор указывает на то, что вопреки значительному изменению соотношений количества сельских, городских, районных и территориальных единиц не изменилось число областей и их организационная стабильность. Однако планово-экономические районы, охватывающие несколько областей не способны перенять какую-либо политическую функцию. Автор приходит к выводу, что территориальная организация будет складываться из зон тяготения городов, что произойдет при одновременном учреждении автономно-децентрализованной системы, выражающей местные и территориальные интересы.

REGIONAL DECENTRALIZATION. REGIONAL SELF-GOVERNMENT AND POLITICAL REGIONALIZATION

O. Bihari

The author examines the administrative division of Hungary, and the authority of the local and regional units and bodies. He analyses the historical roots of the system and states that in spite of the changes introduced at different stages of development neither the bourgeois nor the socialist state has been able to reshape the proportion of the traditional regional units or decentralize the relations between the local bodies and the central organs.

He describes the historic events that led to the present situation in Hungary before the liberation and mentions some progressive reform concepts for the reorganization of public administration. He points out that in the period of transition between 1945-49 the struggle for power was more important than the reform of the county system. Only the local-regional administrative system was reshaped and given new authority while the territorial division remained practically unchanged.

Then the author reviews the impact of socialist legislation on the development of regional authorities. Between 1949-1957 when the centralizing tendencies were dominant, our legislation lacked one important element: the definition of the spheres of authority given to the councils of different levels or, at least, a formal listing of their tasks. After 1957 the economic and social changes had a deep influence on the reorganization of the regions and on the efforts made for decentralization. It is mentioned as a significant change that the double subordination of the regional and local councils was done away with in such a way that at the same time the hierarchic priority of the sectorial organs was maintained.

The second part of the paper summarizes the self-governmental rights introduced and defined by the Councils Act of 1971. This Act gave a clear definition of the general and specific rights of the councils thus creating a sound basis for decentralization. Self-governmental rights apply to legislation, budgeting, public administration and to the functioning of the council itself, its executive committee or its administrative bodies as legal entities. This Act also opened the way to territorial changes (abolition of district councils and the establishment of town areas). In analyzing the causes and political administrative consequences of these changes the author concentrated on the new relationships among the districts and villages and on the exercise of selfgovernmental rights.

In the last part he points out that in spite of the qualitative and quantitative changes in the territorial units, the number and structural stability of the counties has been perpetuated, while the planning-economic regions that encompass several counties are completely unsuited for taking over any kind of political function. The author comes to the conclusion that the future development of the Hungarian territorial system will be based on the gravity zones around the towns parallel with the establishment of an autonomous-decentralized system that can represent local and regional interests.

A HELYI ÁLLAMHATALMI SZERVEK SZEREPE AZ NDK NÉPGAZDASÁGÁNAK FEJLŐDÉSÉBEN

SCHULZE, GERHARD

A közlemény az NDK gazdaságfejlesztési stratégiájának alapvető irányait áttekintve elemzi a népgazdaság állami irányításának szervezetrendszerét, a sajátos középírányító szervek, a kombinátok működésének főbb jellemzőit. Ezt követően tárgyalja a területi-helyi államhatalmi szervek szerepét a gazdaság irányításában. Bemutatja a területi és a helyi tanácsi szervek tervezési gyakorlatát, a tervekészítés folyamatát és a tanácsok vállalatirányítási tevékenységét. Elemzi a gazdaságirányítás és tervezés egyik lényeges alkotóelemét, a területi-ágazati koordináció elméleti és módszertani kérdéseit, az egyeztetés területeit és mechanizmusát. Átfogó képet kapunk az NDK gazdaságfejlesztése egyik fontos irányának, a területi racionalizálásnak a lényeges mozzanatairól is.

I. Az NDK gazdasági stratégiája a 80-as években

A szocialista társadalom fejlődésének alapja a gazdaság állandó és dinamikus fejlődése. A műszaki-tudományos és a gazdasági fejlődés jelenlegi feltételei között, amikor is a termelőeszközök jelentős változáson mennek keresztül, e követelmény teljesítése alapvetően befolyásolja minden egyes szocialista országnak mint iparilag fejlett országnak a helyzetét, a munka hatékonyságának, a nemzeti jövedelem és az emberek életkörülményeinek az alakulását. A szocialista társadalomban a gazdaság mint eszköz mindig a lakosság gazdasági és kulturális igényeinek egyre magasabb szinten történő kielégítését szolgálja. A gazdasági erőforrások és a fejlett szocialista társadalom építésének lényegi vonása, ezzel alapozzák meg a nemzet társadalmi eredményeit, az anyagi és a kulturális életfeltételek töretlen és állandó fejlődését. Mindez feltételezi a szocialista társadalom termelőerőinek a tudomány és a technika segítségével végbemenő gyors fejlődését.

Ezért az NDK 80-as évekre érvényes gazdasági stratégiája abból indul ki, hogy a tudományos-technikai forradalom és a szocializmus előnyei között fennálló szoros kapcsolatnak új, magasabb szintjét kell megteremtteni. Az egész népgazdaságban meg kell valósítani az intenzív típusú bővített újratermelést, és jelentős termelésnövekedést kell elérni az élőmunka, az energia, a nyersanyagok és az állóalapokra fordított kiadások csökkentése útján.

A Marx által kidolgozott újratermelési elmélet szerint az intenzifikálás azt jelenti, hogy népgazdasági szinten a termelés és a termelékenység gyorsabban nő, mint az ehhez szükséges ráfordítások. Marx gazdaságról szóló munkáiban meggyőzően bebizonyította, hogy a társadalmi újratermelés egységes folyamat, amelynek hatékonysága az egyes szférák produktív fejlesztésétől és koordinált együttműködésétől függ. Hangot adott annak a meggyőződésének, hogy a szocializmus feltételei között az emberek ésszerűen szabályozzák a termelési folyamatot,

„... minimális erőráfordítással és emberi természetükhöz legmértöbb és legadekváltabb feltételek között valósítják meg azt.”¹

A kapitalizmussal ellentétben, ahol a gazdaság megrendül az egyre mélyülő válságoktól, és tehetetlennek bizonyul a munkanélküliség felszámolásában, képtelen garantálni a szociális ellátást minden polgára számára, a szocializmus lényege abban rejlik, hogy minden az emberek javára, békés munkájuk és szociális biztonságérzetük biztosítása érdekében történik. E célt szolgálják a Német Szocialista Egységpárt VIII. kongresszusán 1971-ben elfogadott, továbbá a IX. és a X. kongresszusokon újra megerősített határozatok, amelyek a gazdaság- és társadalompolitikát egységükben kezelik.

„A fejlett szocialista társadalom azt jelenti, hogy teremtsünk meg minden anyagi, társadalmi-gazdasági és eszmei-politikai feltételt ahhoz, hogy a szocializmus lényegét egyre magasabb szinten valósíthassuk meg: minden a nép javára, a munkásosztály, a szövetkezeti parasztság, az értelmiség és a többi dolgozó réteg érdekében történjen. A szocializmus alaptörvényének megfelelően a fejlett szocialista társadalom felépítésében a fő feladat az, hogy tovább növeljük a nép anyagi és kulturális életszínvonalát a szocialista termelés gyors ütemű fejlesztése, a hatékonyság, a tudományos-műszaki fejlődés és a munkatermelékenység fokozása alapján.”²

Ezért az NDK-ban az állam és a párt társadalompolitikájának középpontjában egy olyan gazdaság áll, amely a fejlett szocialista társadalom további építésére irányuló alapvető döntéseknek ad teret. Minden arra irányul, hogy megvalósuljon a népgazdaság termelékenységének dinamikus növekedése, amelynek célja a nép eddig elért anyagi és kulturális életszínvonalának megtartása és a lehetőségeknek megfelelő további fokozatos javítása. Az értékteremtő dolgozók javát szolgálja mindaz, amit munkájukkal létrehoztak. Ahogy azt már *Lenin* is megjegyezte: „Csupán a szocializmus teszi lehetővé, hogy nagymértékben kiterjesszük, és kellőképpen alárendeljük magunknak a társadalmi termelést és a termékelosztást olyan tudományos megfontolások szerint, amelyek arra vonatkoznak, hogy miképpen tegyük valamennyi dolgozó életét a lehető legkönnyebbé, olyanná, amely megteremti számukra a jólét lehetőségét.”³

Ezért az 1981 és 1985 közötti időszak alapvető feladata az, hogy a népgazdaság anyagi-műszaki bázisa célirányosan tovább bővüljön, mert ez az állandó gazdasági növekedésnek, a munkatermelékenység fokozásának, a társadalmi munka hatékonysága növelésének, valamint a dolgozók élet- és munkakörülményei további javításának a záloga. E célok megvalósításának lehetséges útja az intenzív típusú bővített újratermelés.

A szocializmus alaptörvényében fellelhető az a törvényszerű összefüggés, hogy a szocialista termelési viszonyok között válik először lehetővé az, hogy a termelési eszközöket tervszerűen és hatékonyan használják fel a dolgozók egyre növekvő anyagi és kulturális igényeinek kielégítésére és sokoldalú fejlődésük biztosítására. Ez teszi lehetővé a társadalmi fejlődés hosszú távú előrelátását, vari-

¹ MARX-ENGELS Művei. 25. kötet. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1974. 842. o.

² IX. Parteitag der SED, Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. Berlin, 1976. 19. o.

³ LENIN Összes Művei. 36. kötet. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1979. 359-360. o.

mint az eszközök és erők összpontosítását olyan területekre, amelyek elsősorban meghatározhatják a jelentős eredményeket, az arányosságot és a hatékonyságot.

Miközben a tőkés ipari országokban csupán homályos prognózisokat közölnek a gazdasági válság előrelátható végéről, a munkanélküliség és a részleges foglalkoztatottság felszámolásáról, addig a NSZEP X. kongresszusának az 1981–1985. évekre szóló népgazdaságfejlesztési irányelvei új, tudományosan megalapozott feladatokat tartalmaznak, amelyek teljesítése a népgazdaság termelékenységének további szakadatlan fokozását szolgálja.

Az NDK-ban a lakossági életszínvonal folytonos javításának a népgazdaság terszserű fejlesztése az alapja. Így például az 1950–1980 közötti időszakban 331⁰/₀-kal nőtt a szocialista gazdaságban a munkások és az alkalmazottak havi átlagbére, míg az 1950. évi 188,2-es árindex az 1960. évben 100-ra csökkent, és ezt követően majdnem változatlan maradt. A társadalomban az ember anyagi és erkölcsi elismerésének alapvető kritériuma az elvégzett munka eredményessége. Az alapelv ez: „Mindenkitől a képességei szerint, mindenkinek a munkája szerint.”

A lakossági jövedelmek növekedésével párhuzamosan a társadalmi alapokból egyre több eszközt fordítanak az anyagi termelésen kívüli szférákra, amelyek szintén közvetlen lakossági igényeket elégítenek ki. Ezt tanúsítja az elismerésre méltó hosszú távú lakásépítési program, az új művelődési, oktatási, egészségügyi, kulturális és sportlétesítmények sora, valamint az üdülést és pihenést szolgáló létesítmények. A termelési eszközök szocialista tulajdona alapján bővül az állampolgárok magántulajdonában levő fogyasztási cikkek köre, valamint az igénybe vett szolgáltatások mennyisége is. Az egy főre jutó takarékbetét összege az 1950. évi 69 márkával szemben 1980-ban 5 974 márka volt.

Az NDK teljes joggal lehet büszke állampolgárainak magas színvonalú szociális ellátására. Ez elsősorban nem eseti, szociális okokból indokolt anyagi segítségnyújtást jelent, hanem a munkához, a tanuláshoz, az ingyenes orvosi ellátáshoz való jog biztosítását, a lakáskérdés szociális kérdésként való kezelését, a társadalombiztosítás fejlesztését, a fiatal házasságok és dolgozó anyák támogatását és segítését, az öregekről és a rokkantokról való gondoskodást foglalja magába. A szociális ellátás feladata a szocializmusban az, hogy minden ember számára olyan életfeltételek jöjjenek létre, „... amelyek között mindenkinek adva van, hogy saját emberi természetét szabadon fejlessze, családtagjaival emberi viszonyok között éljen, és ne kelljen félnie jólétének erőszakos megszüntetésétől.”⁴

A NSZEP 1981-ben megtartott X. kongresszusa dolgozta ki az NDK gazdasági stratégiáját a 80-as évekre. A stratégia figyelembe veszi, hogy a gazdasági fejlődés ütemének fokozására van szükség, hogy ehhez extenzív források nem állnak rendelkezésünkre, és ezért egyre döntőbb a jelentősége a növekedés minőségi tényezőjének, az intenzifikálásnak.

A NSZEP X. kongresszusa a gazdasági stratégiát 10 pontba foglalta. Ezekből áll össze lényegében az NDK népgazdasági erejének fokozását szolgáló, tudományosan megalapozott gazdasági program. E feladatok a következők:

1. Az NDK számára a tudományos-technikai forradalom lehetőségeiből fakadnak a népgazdaság ereje és hatékonysága növelésének alapvető forrásai. Ezt feltétlenül szükséges kihasználni, a gazdasági teljesítőképesség maximális növelését a tudomány legújabb eredményeinek alkalmazása révén kell megvalósítani.

⁴ MARX–ENGELS Művei. 2. kötet. Bp., Kossuth Könyvkiadó, 1958. 578. o.

2. A gazdasági stratégia a munkatermelékenység jelentős mértékű fokozását tűzi ki célul. Arról van szó, hogy széles körben sokkal magasabb szintre kell jutni. A fontosabb területeken a munkatermelékenység határozott növekedését a racionalizálási intézkedésekkel kell biztosítani. A munkahelyek számának csökkentése tegye lehetővé a munkaerő átcsoportosítását más területekre.

A munkatermelékenység fokozásában mindenekelőtt a tudomány és annak technológiai alkalmazása gyors ütemű fejlődése játszon szerepet.

3. Feltétlenül szükséges, hogy még jobban kihasználjuk a nyersanyag- és fűtőanyag-készleteket. Ez az állóalapok hatékonyabb felhasználását követeli meg. Jelentős népgazdasági program a magasszintű termékfinomítás. 1985-ig a kőolaj-származékok gyártását 19%-kal, a finomított készítmények részarányát a nehéz-fémkohászatban pedig 80%-kal kell növelni.

A további gazdasági fejlődés alapvető feltételei közé tartozik a fontos energetikai és nyersanyagbázis bővítése és a hazai nyersanyagok széles körű felhasználása. Az NDK-nak a hazai nyersanyagkészletekre támaszkodva kell elérnie a fejlődés magas szintjét napjainkban és a jövőben is. Ennek igen nagy jelentősége van a népgazdaság állandó fejlődésének, a ráfordítások és az eredmények arányának javítása szempontjából. Számos nyersanyagfajtából, így például kő- és kálisókból, az üveg- és kerámiapár fontos nyersanyagaiból, valamint építőipari alapanyagokból és mindenekelőtt barnaszénből a hazai szükségleteket teljesen saját forrásokból tudjuk fedezni. Az 1990. évig a barnaszéndúsítást olyan szintre kell emelni, hogy ezáltal 11 millió tonna kőolaj legyen kiváltható. A másodlagos nyersanyagok hasznosításának az 1980. évi 22 millió tonnáról 1985-re 29-30 millió tonnára kell emelkednie.

4. Nagy jelentőséget tulajdonítunk a termékek jó minőségének. A „Q” jellel ellátott kiváló minőségű termékek termelése az 1985. évre eléri a 100 milliárd márkát. Az elkövetkezendő években a „Kiváló minőségű áru az NDK-ból” védjegynek gazdasági erőnk világszerte elismert szimbólumává kell válnia.

5. A gazdasági stratégiában központi helyet foglal el a munka hatékonyságának jelentős mértékű fokozása, a tudomány és a technika legújabb eredményeinek e célból történő felhasználása. Szüntelenül javítani kell az állóalapok, a nyersanyagok és az anyagok, valamint az élőmunka ráfordítása és az eredmények, azaz nemzeti jövedelmünk közötti arányt. Központi feladat a termelési ráfordítások egyidejű csökkentése.

6. A gazdasági stratégia a minél átfogóbb racionalizálásra irányul, s ez felöleli mind a termelési folyamat szervezésének tökéletesítését, mind a meglévő technika korszerűsítését, mind pedig a termelési folyamat megújítását a lehető legmagasabb tudományos színvonalon.

7. A beruházási politikában is új arányokat kell meghatározni, abból kiindulva, hogy éppen a beruházásoknak kell a tudományos-technikai fejlődés mozgatórugóivá válniuk. Ezért a termelés intenzifikálásának fokozása érdekében erőinket elsősorban a szocialista racionalizálásra összpontosítjuk. Beruházáspolitikánk révén a jelenlegi öt éves tervidőszakban több munkahelyet takarítunk meg, mint amennyi újat létrehozunk.

8. A gazdasági stratégia jóval nagyobb mennyiségű és jobb minőségű lakossági közszükségleti cikk termelését irányozza elő. A közszükségleti cikkek gyártását mindenképpen olyan nyersanyagbázison kell fejleszteni, amelyet vagy mi magunk állítunk elő, vagy a szocialista országokból kapjuk azokat. A közszük-

ségleti cikkek gyártása terén is közvetlenül alkalmazni kell a tudományos-technikai haladás vívmányait.

9. A 80-as évekre kidolgozott gazdasági stratégiának megfelelően a társadalmi termelés dinamikájának fokozása együtt kell járjon a nemzeti jövedelem növekedésének dinamikájával. Ez a stratégia a termelésnövekedésen alapul, és elősegíti azt. Ezért nagy jelentőséget tulajdonítunk a jelenlegi nemzeti jövedelem növekedésének.

10. Végül pedig, a 80-as évek gazdasági stratégiája jelentős mértékben érinti a bővített újratermelés intenzív típusát. E feladat az ország belső szükségleteiből fakad. A fejlett szocialista társadalom és mindenekelőtt annak anyagi-műszaki bázisa igen szorosan kapcsolódik a gazdasági eredmények növelésének intenzív útjához.

Egyre inkább az intenzifikálás fokozása válik népgazdaságunk, irányításunk, a tervezés és az ösztönzés fő jellemzőjévé; a termelési feltételek fejlesztése érdekében megteendő minden egyes lépés, a vállalatok, a kombinátok és a szövetkezetek tevékenysége ebbe az irányba kell, hogy haladjon a gazdasági fejlesztés és a területfejlesztés terén egyaránt.

Érthető tehát, hogy a gazdasági stratégia megvalósítása messzemenő következményekkel jár a helyi államhatalmi és államigazgatási szervek munkájában is, nemcsak ami saját felelősségüket illeti az állami feladatok megoldásában, hanem az alárendeltségükbe nem tartozó kombinátokkal, vállalatokkal, szövetkezetekkel és intézményekkel a gazdasági erő mind fokozottabb növelésére irányuló együttműködésükben is.

II. A népgazdaság állami irányításának szervezete

Az NDK-ban a helyi államhatalmi szerveknek a népgazdaság gazdasági erejének fejlődéséhez fűződő felelősségét az határozza meg, hogy a gazdaságot központilag, elsősorban ágazati elvek alapján irányítják. Az ipari és az építőipari termelés kombinátokban történik, ahol minden előfeltétel adva van ahhoz, hogy jelentős anyagi és szellemi erőforrásokat összpontosítsanak a termelés hatékony fejlesztésére, a tudományos kutatásoktól kezdve egészen az értékesítésig. A kombinátok szilárdan kötődnek a demokratikus centralizmus alapján működő állami irányításhoz és tervezéshez. A kombinátok létrehozása gyökeres változásokhoz vezetett az iparban és az építőiparban, létjogosultságuk beigazolódott, s ez a népgazdaság irányításában és tervezésében messzemenő következményekkel járt.⁵

1. táblázat

A központi irányítású ipari kombinátok alakulása

Év	Számuk	Arányuk az ipari termelésben	Részesedésük az ipari foglalkoztatottakból
1970	35	33 ⁰ / ₀	33 ⁰ / ₀
1975	45	43 ⁰ / ₀	36 ⁰ / ₀
1981	136	94 ⁰ / ₀	99 ⁰ / ₀

⁵ HONECKER, E. (1983): Rede auf der Konferenz „Karl Marx und unsere Zeit der Kampf um Frieden und sozialen Fortschritt. – Neues Deutschland, April 12. 4. o.

Mint táblázatunkban láthatjuk, az iparban jelenleg 136 központi irányítású kombinát működik. Ezek közvetlenül az ipari minisztériumoknak vannak alárendelve. E kombinátok létrehozása a kétfokozatú – minisztérium-kombinát – irányítási rendszer megteremtését jelentette a központi iparirányításban. Az ipari potenciálnak csupán 6%-a tartozik a helyi állami szervek, nevezetesen a megyei végrehajtó bizottságok irányítása alá; ez a helyi iparirányítás alatt álló ipari kapacitás 90%-a. A megyei irányítású iparban e kombinátok létrejöttével kialakultak a kedvező feltételek a tudományos-technikai fejlesztés meggyorsításához, a termelés koncentrációjához és specializációjához, valamint a munka termelékenységének és hatékonyságának a növeléséhez.

Az építőiparban 21 központi irányítású kivitelező, építési-szerelési és szakipari kombinátot találunk. Ezek közvetlenül az NDK Építésügyi Minisztériumának vannak alárendelve.

Az NDK-ban a fejlett szocializmus konkrét feltételei között a kombinátok jelentik a munkaszervezés leghatékonyabb formáját. A kombinát egész tevékenységét a népgazdasági felelősség szempontjából szervezi. Néhány más szocialista országtól eltérően az NDK az 1968-as évtől kezdve – amikor is hozzáálltak a kombinátok létesítéséhez – abból indult ki, hogy szükség van a túlcentralizáltság bizonyos jelenségeinek megszüntetésére és az iparirányításnak a termelési bázishoz való közelítésére.

A kombinát a gazdaságilag és jogilag önálló nemzeti vállalatok ipari egyesülése. E vállalatok együttműködése a munkamegosztás alapján széles körű, zárt újratermelési folyamatot alkot. Emiatt az újratermelési folyamat minden döntő fázisa és eleme egységes irányítás alatt áll, az egyes vállalatok az önálló gazdasági elszámolás alapján működnek. A kombinát az adott ipari ágazat tudományos-kutatási és kísérleti tevékenységét, termelésének tervezését és technológiai előkészítését, a beruházás folyamatát, a végtermékek és az intermediér gyártmányok előállítását, értékesítő szervezeteket és külkereskedelmi vállalatokat fog át. Az ipari termelési komplexumok differenciáltságából adódóan a kombinátba tartozó vállalatok száma meglehetősen eltérő. Így például a gépgyártási, elektro-technikai, elektronikai ágazatokban szervezett kombinátok 6–15 jogilag önálló vállalatból, míg a könnyűipari kombinátok 100 vagy annál is több vállalatból állnak. A termelőüzemek száma még ennél is jóval magasabb. A kombinátok és a hozzájuk tartozó vállalatok jogi helyzetét az NDK Minisztertanácsának 1979. november 8-i határozata egységesen szabályozta.⁶ A kombinát mint egyesült szervezet, valamint a kombináthoz tartozó vállalatok egyaránt jogi személyek, és önállóan létesítenek jogviszonyt.

A magas teljesítőképességű termelőegységek, a kombinátok kialakításának folyamata több mint tíz esztendeig tartott. A gazdasági indítékok mellett nem elhanyagolható politikai szerepük sem, hisz ezek a társadalmi munka szervezeti formáiként a munkásosztály politikai, gazdasági-szervezeti központjai is egyben.

A kombinátok napjainkra elért anyagi és pénzügyi koncentrációja, valamint a dolgozó kollektíva nagysága (15–50 000 dolgozó) mellett csakis úgy biztosítható az irányíthatóság, az önálló gazdasági elszámolás, a területi erőforrások észszerű hasznosítása, valamint a szocialista demokrácia és a dolgozók részvétele a

⁶ Verordnung über des Kombinate, Kombinatebetriebe und volkseigenen Betriebe vom 08. 11. 1979.–GBI. I Nr. 38. 355. o.

termelésirányításban, ha a kombináthoz tartozó vállalatok saját alapokkal rendelkeznek, és önálló jogi alanyokként működnek. Ez megfelel az alkotmány azon alapelvének, miszerint a dolgozók a munkához való jogukat és az ügyek intézésébe való beleszólásukat az önálló felelősséggel rendelkező vállalati kollektívában képesek a leghatékonyabban érvényesíteni.⁷

A kombinátok fejlődése és a kétszintű irányítási rendszerre való áttérés az államigazgatás egész rendszerét befolyásolja, kiváltképpen a központi gazdaságirányítási szervek, s ezen belül is főleg az ipari minisztériumok tevékenységére van hatással. Mivel a kombinátok a népgazdasági újratermelési folyamat hatékonyságának és a fejlődés minőségi tényezőinek fő letéteményesei, a központi tervezés, a mérlegkészítés és az elemzés fokozott mértékben fordul e jelentős gazdasági egységek felé, többek között azáltal is, hogy a népgazdasági terv a kombinátokra épülve készül.⁸ A minisztériumok alapvető feladata e folyamatban az, hogy saját elemző és hosszú távra szóló tevékenységük alapján konkrét javaslatokat tegyenek a kombinátok termelékenységének fejlesztésére, hatékonyságának növelésére, és e javaslatok a kombinátokra készülő tervek és az Állami Tervbizottsággal való együttműködés alapjául szolgáljanak.

A kombinátok szerinti konkrét irányítás és tervezés az egyes kombinátok közötti színvonal- és növekedéskülönbség megszüntetésével elősegíti a tartalékok feltárását, valamint az állam biztosította anyagi és pénzügyi alapoknak a termelési tevékenység kívánt eredményeivel való egyeztetését. A miniszter saját területén köteles valamennyi elvi jelentőségű népgazdasági kérdést megoldani, megkülönböztetett figyelemmel kell kísérnie a tudomány és a technika, valamint a szükségletek kielégítésének a fejlesztését. Bár a minisztériumok az NDK-ban nem az önálló gazdasági elszámolás alapján tevékenykednek, mégis teljes felelősséggel tartoznak az alájuk rendelt szférák hatékonyságáért, így a felügyeletük alá tartozó kombinátok működéséért is.

Koncepcionális jellegű feladatuknak megfelelően a miniszterek kötelesek rendszeresen és időben tájékoztatni a megyei végrehajtó bizottságokat a területüket érintő hosszú távú fejlesztésekről. E célból a megyei végrehajtó bizottságokkal tervezgetett tárgyalásokat kezdeményeznek a kombinátokra és a területi egységekre készült tervekkel illetően. A miniszter jogosult arra, hogy közvetlenül utasítsa a kombinát vezérigazgatóját. A miniszter hagyja jóvá a kombinát szervezeti rendjét, irányítási formáját és alapszabályzatát.

A minisztérium a döntéshozzáadási folyamatba köteles bevonni a kombinátot. A közvetlenül minisztériumi alárendeltségű kombinát létrehozásáról az NDK Minisztertanácsa dönt; a helyi végrehajtó bizottságok alárendeltségébe tartozó kombinátok alapításáról – a kettős alárendeltség elvének értelmében – az illetékes minisztériummal történő egyeztetés után a megyei végrehajtó bizottság határoz. A miniszterek minden feltételt kötelesek megteremteni ahhoz, hogy a vezérigazgatók a kombinátokat hatékonyan irányítsák. Ehhez elsősorban a népgazdasági, az ágazati és a területi feladatok magas szintű koordinációjára van szükség.

A kombinátokról szóló határozat kiemeli a kombinátok nagyfokú népgaz-

⁷ Verfassung der DDR vom 06. 04. 1968 in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung vom 07. 10. 1974.-GBI. I Nr. 47. 432. o.

⁸ Anordnung über die Rahmenrichtlinie für die Planung in den Kombinat und Betrieben der Industrie und des Bauwesens vom 30. 11. 1979.-GBI. Sonderdruck Nr. 1201.

dasági felelősségét. Ez azt jelenti, hogy a kombinát az igényeknek, a határidőknek és a minőségi követelményeknek megfelelően köteles biztosítani a népgazdaság, az állam és a lakosság ellátását, valamint az általa előállított végtermékek exportját, a termelés hatékonyságának állandó növelése mellett.

A kombinátok népgazdasági felelősségét fejezi ki az a tény is, hogy saját újratermelési folyamataik irányításával összefüggésben állami gazdaságirányítási funkciókat is ellátnak. Ebbéli feladataik mindenekelőtt az anyag-, állóeszköz- és fogyasztási cikk-mérlegek összeállítására, valamint a szabványosítási, az árkoordinációs és a külkereskedelmi feladatokra terjednek ki. A területi egység fejlődését befolyásoló termékváltás esetén a vezérigazgatónak kérnie kell a megyei végrehajtó bizottság egyetértését.

A kombinátok és a vállalatok újratermelési folyamataik fejlesztése érdekében kötelesek hatékonyan hasznosítani a területi erőforrásokat, és elő kell segíteniük a területek komplex fejlesztését. E feladatokhoz tartozik az is, hogy lévén a vállalatok és a kombinátok a területen élő munkásosztály központjai, hatást gyakorolnak a politikai életre, és támogatják a helyi irányítású vállalatok tudományos-műszaki fejlesztését is. Továbbá a kombinátok kötelesek tájékoztatni a helyi állami szerveket a termelőerők elhelyezésében bekövetkezett változásokról, a területi erőforrások iránti igényeikről és a terület fejlődését befolyásoló minden egyéb intézkedésről. A helyi állami szervek pedig kötelesek tájékoztatni a vállalatokat és a kombinátokat a rendelkezésükre álló készletekről és a területfejlesztés irányáról.

III. A helyi állambatalmi szervek szerepe a népgazdaság irányításában

A népgazdasági újratermelési folyamat intenzitásának további növelése szempontjából egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a helyi népképviselések és azok végrehajtó bizottságainak tevékenysége a megyékben, a járásokban, a városokban és a községekben.

A NSZEP X. kongresszusa azt a feladatot jelölte meg, hogy „... az adott területen kell a helyes arányt megteremteni a munka-, a képzési, az oktatási lehetőségek, a lakáskörülmények, a pihenés, a szolgáltatások és a lakossági ellátás között.”⁹ A helyi állami szervek feladata tehát az, hogy a helyi-területi újratermelési feltételek ésszerű hasznosítása (például a terület, a munkaerő, a műszaki és a szociális infrastruktúra, a területen folyó közös munka koordinációja) révén, valamint az alájuk rendelt szférák hatékony irányításával és tervezésével sokoldalú támogatást nyújtsanak a népgazdaság fejlesztéséhez.

A helyi szervek minden megyében, járásban, városban és községben komoly erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a termelékenység és hatékonyság növeléséhez további erőforrásokat tárjanak fel. Emellett egyre inkább a gazdasági növekedés minőségi tényezői kerülnek a figyelem középpontjába. Ez elsősorban a tudományos-műszaki fejlesztés meggyorsítására, az állóalapok hatékony kihasználására, a jobb területi termelésszervezésre, a munkaerő-tartalékok és a területi erőforrások kihasználására, valamint a keletkező másodlagos nyersanyagok és hulladékok összegyűjtésére és hasznosítására vonatkozik.

⁹ Bericht des Zentralkomitees der SED an den X. Parteitag der SED. Berichterstatter: Genosse E. HONECKER. Berlin, 1981. 117. o.

A helyi népképviselők feladatait, jogait és kötelességeit az NDK alkotmányának 81–85. cikkelyei, valamint a helyi népképviselőkéről és azok szerveiről szóló törvény szabályozza. Ezek szerint a helyi népképviselők az egységes szocialista államhatalom szilárd láncszemei, a szocialista társadalomban elfoglalt fontos helyüket elsősorban az osztárszociális feladatok teljesítéséért viselt egyre növekvő felelősségük fejezi ki. Szerepük a saját felelősségből végzett alkotó irányítás és tervezés további tökéletesítésében, valamint feladataiknak a különböző helyi lehetőségek, feltételek és erőforrások hasznosításával történő teljesítésében rejlik.

A helyi népképviselők a NSZEP határozatai, törvények és más jogszabályok, különösen az ötéves, az éves népgazdasági és költségvetési tervek alapján tevékenykednek. Feladataikat az osztárszociális érdekeknek megfelelően, a helyi igények figyelembevételével valósítják meg. A felső szintű állami szervek egyre fokozottabb mértékben vonják be őket a tervekészítésbe és az olyan döntések előkészítésébe, amelyek a területükön élő dolgozók anyagi, szociális és kulturális életfeltételeit érintik. E munkamódszer lehetővé teszi, hogy a helyi népképviselők az állami feladatok megoldása során figyelembe vegyék a helyi körülményeket, feltárják a helyi erőforrásokat és számíthassanak az állampolgárok demokratikus részvételére. Ebben az értelemben a központi irányítás és tervezés tökéletesítése – ahogy ezt az eddigi tapasztalatok is bizonyítják – fokozza a helyi állami szervek felelősségét és kezdeményezőképességét. A helyi népképviselők a demokratikus centralizmus elvének megfelelően önállóan döntenek a területüket és az ott élő állampolgárokat érintő valamennyi kérdésben. Döntéseiket az állami követelményeknek és a területükön élő dolgozók igényeinek megfelelően hozzák, s ezek kötelező érvénnyel szabályozzák szerveik és küldötteik, az alsóbb szintű népképviselők, a vállalatok és a szövetkezetek, valamint az intézmények és a területen élő állampolgárok tevékenységét. Ez az egységes koordinált cselekvés döntő előfeltétele. A felettes népképviselő – például a megyei küldöttek gyűlésének – határozatai kötelező érvényűek az összes alárendelt hatalmi szerv – a járási gyűlés, a városi küldöttgyűlések és a községi képviselők – számára. Az NDK alkotmányának 81. 3. cikkelye leszögezi: a helyi népképviselők feladata az, hogy „... gyarapítsák és védjék a társadalmi tulajdont; állandóan javítsák az állampolgárok és kollektíváik társadalmi-kulturális életét; fejlesszék az állampolgárok szocialista állami és jogi tudatát; biztosítsák a társadalmi rendet; erősítsék a szocialista törvényességet, és védjék az állampolgárok jogait.”

A helyi népképviselők munkájától nagymértékben függ a népgazdaság erejének a gazdasági stratégia szellemében történő további növelése és a dolgozók különféle anyagi és kulturális igényeinek folyamatos kielégítése. A helyi népképviselőkéről és azok szerveiről szóló törvény¹⁰ a magas követelményeknek megfelelően részletesen is kifejti ezeket az általános feladatokat, a helyi népképviselők, azok végrehajtó bizottságai, bizottságai és küldöttei jogait és kötelességeit. A NSZEP X. kongresszus arra a következtetésre jutott, hogy a 80-as évek új fejlődési feltételeinek megfelelően tovább kell pontosítani a feladatokat. A törvény a helyi népképviselők és azok végrehajtó bizottságainak a felelősségét az adott terület komplex társadalmi-gazdasági fejlesztésével, valamint a megyék, a

¹⁰ Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR vom 12. 07. 1973. GBl. I Nr. 32. 313. o.

járások, a városok és a községek különböző társadalmi szféráinak irányításával hozzá összefüggésbe. Tevékenységük középpontjában a gazdasági stratégia megvalósításából eredő feladatok állnak. Kötelesek elősegíteni az iparban, az építőiparban és a mezőgazdaságban a munkatermelékenység fokozását, növelni a társadalmi munka hatékonyságát, fokozni a tudományos-műszaki fejlődést. Ehhez okvetlenül szükség van a helyi népképviselőtek és a kombinátok, szövetkezetek, vállalatok, valamint a területen működő intézmények közötti kapcsolatok kiszélesítésére. Az együttműködésnek az a célja, hogy az ágazatokkal összehangolva a terület társadalmi-gazdasági fejlődése töretlen legyen.

A népgazdaság teljesítőképességével kapcsolatos elvi területfejlesztési döntéseket az ötéves gazdaságfejlesztési és az éves gazdaságfejlesztési tervtörvények útján az NDK Népi Kamarája és Minisztertanácsa hozza.¹¹

A NSZEP X. kongresszusán elfogadott gazdasági stratégiának megfelelően a minisztertanács tevékenységének alapvető tartalma az, hogy a fő feladatot a gazdaság- és társadalompolitika egységében valósítja meg. Szerveire támaszkodva ellátja a gazdaság és a többi társadalmi szféra központi irányítását és tervezését. A demokratikus centralizmus lenini elvének megfelelően a minisztertanács egyre inkább az elvi irányításra, a döntések végrehajtására összpontosítja figyelmét; ezzel egyidejűleg azonban fokozza a helyi állami szervek, valamint a kombinátok, a vállalatok, a szövetkezetek és más intézmények egyéni felelősségét és kezdeményező-készségét. A minisztertanács igen fontos feladata, hogy időben kidolgozza a további társadalmi fejlődés alapvető stratégiai irányvonalát és a végrehajtáshoz szükséges intézkedések komplex rendszerét. Ez elsősorban a gazdaság intenzitásának további fokozására, a tudományos-műszaki fejlesztés meggyorsítására és a szocialista gazdasági integráció elmélyítésére vonatkozik. A minisztertanács irányítja az ötéves, az éves népgazdasági tervek, valamint az állami költségvetési tervek kidolgozását. Ezzel teremti meg a tervszerű társadalmi fejlődés és a gazdasági erő jelentős növekedésének alapvető feltételeit.

A minisztertanács felelősséggel tartozik a megyei végrehajtó bizottságok irányításáért és ellenőrzéséért. Ezzel biztosítja azt, hogy a helyi végrehajtó bizottságok egységes álláspontot képviseljenek a fő feladatok megoldásában. A tervszerű és arányos ágazati és területi fejlesztés érdekében a minisztertanács – a megyei végrehajtó bizottságokkal együttműködve – hosszú távú irányelveket dolgoz ki.

A helyi népképviselőtek és végrehajtó bizottságaik a népgazdaság teljesítőképességének fejlesztésére elvileg két módon, a központi irányítású gazdálkodó egységek és intézmények tevékenységének támogatása, másrészt saját alárendeltségben működő vállalatok irányítása és tervezése útján hatnak. A kombinátok és a vállalatok támogatásának konkrét formái a helyi népképviselőtek terveiben jelennek meg.

A helyi állami szervek döntenek a kombinátok és a kombinátok vállalatainak a munkaerő-ellátásáról, a szakmunkástanulók elhelyezéséről, a helyi irányítású építőipari kapacitások megteremtéséről és felhasználásáról, a beruházások telepítésének engedélyezéséről és azok jóváhagyásáról. A helyi állami szervek e téren javaslattevői, utasítási és ellenőrzési joggal egyaránt rendelkeznek. A vízügyi, a szállítási és hírközlési, valamint az energiagazdálkodási vállalatok és in-

¹¹ Gesetz über den Ministerrat der DDR vom 16. 10. 1972.-GBI. I Nr. 16, 253. o.

tézmények terveihez a megyei végrehajtó bizottságok jóváhagyására van szükség. A helyi szervek döntenek továbbá a lakáselosztásról és a gyermekintézményekben lévő helyek elosztásáról. A munka- és életkörülmények javítását célzó közös intézkedések megtétele érdekében a városi és községi végrehajtó bizottságok szerződéseket, megállapodásokat kötnek a kombinátok vállalataival vagy azok részlegeivel (e megállapodásokat kommunális szerződéseknek nevezik). A kommunális szerződés lényege az, hogy a tervezett anyagi és pénzügyi eszközöket, valamint a helyi állami szervek és vállalatok kapacitásait koordináltan lehet felhasználni az adott terület munka- és életkörülményeinek a javítására. Létezik azonban olyan gyakorlat is, amely szerint a népképviselők és végrehajtó bizottságaik döntenek az ésszerű energiaszolgáltatásról, a közlekedés összehangolásáról, a közszükségleti cikkek gyártásának növeléséről vagy egyes kombinátok és vállalatok termelékenységének fokozásához nyújtandó támogatásról.

A központi tervek, elsősorban a Népi Kamara által elfogadott ötéves népgazdaságfejlesztési tervtörvény, valamint az éves népgazdasági tervről és az állami költségvetési tervről szóló törvények alapján hagyják jóvá a helyi népképviselők saját területük társadalmi fejlesztési tervét.

A megyei ötéves tervek az alábbi fejezetekből állnak:

- a termelőerők területi elhelyezése,
- a terület gazdasági, kulturális és szociális fejlesztésének tervezése, különös tekintettel a gazdálkodó egységek és intézmények, valamint a helyi végrehajtó bizottságok tevékenységének koordinálására,
- a területi munkaerő és a helyi irányítású építőipari kapacitások mérlegének összeállítása, valamint a területi erőforrások ésszerű hasznosítása,
- a megyei küldöttgyűlések és végrehajtó bizottságaik közvetlen irányítása alatt álló szervezetek fejlesztésének tervezése.

Ily módon ezek az ötéves tervek meghatározzák a népgazdasági szempontból fontos létesítmények területi elhelyezését, a területi erőforrások hasznosítását, valamint a területi racionalizálásra, elsősorban az állóalapok hatékony kihasználására, a magas termelékenységű gépek több műszakos üzemeltetésére irányuló intézkedéseket, valamint a gazdálkodó szervek, az intézmények és helyi állami szervek közösen megoldandó feladatait.

A megyei ötéves tervek egyben iránymutatásul szolgálnak az éves és a költségvetési tervek kidolgozásához. Ez utóbbiakat a végrehajtó bizottságok javaslatai alapján a helyi – megyei, járási, városi, kerületi és községi – népképviselők hagyják jóvá.

Ezek az ötéves tervek a következő feladatokat tartalmazzák:

- a helyi irányítású kommunális építőipari, szállítási és kereskedelmi vállalatok fejlesztése,
- a mezőgazdasági termelés növelése a szocialista intenzifikálás és az iparszerű termelés fokozatos elterjesztése útján,
- a lakossági szolgáltatások és a kereskedelmi hálózat fejlesztése,
- a lakásállomány és a középületek karbantartása és bővítése, ide sorolva a magánéves lakásépítést is,
- a közművelődési, a kulturális, az egészségügyi, a szociális, a test-

nevelési és sport-, az üdülési és a turisztikai létesítmények állagmegóvása, kihasználása, illetve bővítése,

– a közétkeztetés és a helyi személyszállítás fejlesztése.

Az éves tervek emellett tartalmazzák még a kombinátoknak, vállalatoknak, szövetkezeteknek és intézményeknek nyújtandó támogatásokkal kapcsolatos intézkedéseket, továbbá a gazdálkodó egységek és a helyi végrehajtó bizottságok közös feladatait a munka- és életkörülmények javításában, a város- és községfejlesztésben, a környezetvédelemben, továbbá a terület tisztaságának és higiéniájának biztosításában.

Az éves tervek alapján a helyi népképviselőtek költségvetési terveket készítenek. A járásokban, a városokban és a községekben a tervfeladatok teljesítésére és túlteljesítésére szocialista versenymozgalmat is szerveznek. A városrendezés és községfejlesztés támogatására „Fejlesszük városainkat és községeinket – tedd ezt te is!” jelszóval terveket állítanak össze, valamint tervek készülnek az ifjúsággal való együttműködésre is.

Kivétel nélkül minden területi szinten a dolgozók, kollektívák munkáját, kezdeményezéseit ösztönző, legfontosabb kötelező érvényű határozatnak a társadalomfejlesztési tervek tekintendők. E tervek összeállítása és megvalósítása határozza meg lényegében a helyi népképviselőtek és végrehajtó bizottságaik munkarendjét és tevékenységük tartalmát.

Nézzük meg ezután egy kissé részletesebben azt, hogy a helyi végrehajtó bizottságok és szakigazgatási szerveik milyen feladatokat látnak el, és milyen hatáskörökkel rendelkeznek az alárendeltségükbe tartozó vállalatok irányításában. Mondottuk már, hogy jelentős kapacitások állnak helyi irányítás alatt, különösen a közszükségleti cikkeket gyártó iparban, az építőiparban, a közlekedésben, a szállításban, a mező-, erdő- és élelmiszergazdaságban, a kereskedelemben és a szolgáltatási alágazatokban. Arra is utaltunk, hogy a helyi végrehajtó bizottságok kombinátokat, vállalatokat és szövetkezeteket is irányítanak.

Az önálló gazdasági elszámolás elve alapján működő kombinátok és vállalatok, konkrét feladataiktól függően, vagy a megyei vagy a járási végrehajtó bizottságoknak vannak alárendelve. De működhetnek vállalatok városi vagy községi végrehajtó bizottsági alárendeltségben is.

A megyei végrehajtó bizottságok irányítják a megyei alárendeltségű iparvállalatokat, a lakásépítő kombinátokat, a közlekedési és szállítási vállalatokat, valamint a nagykereskedelmi vállalatokat. Megyei alárendeltségben működnek az építő-tatarozó és a szolgáltatási vállalatok; az esetek többségében a városi és a községi végrehajtó bizottságok irányítása alá tartoznak a közellátási vállalatok és intézmények, valamint a lakásgazdálkodás is.

A műszaki infrastruktúra alágazatai, az energiatermelés és -elosztás, a közlekedés és hírközlés központi irányítás alatt áll. A közúti teher- és utasszállításért – a vasutakat kivéve – a helyi állami szervek a felelősek. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy a távolsági árufuvarozási teherszállítás kb. 37⁶/₁₀-át a kombinátok és vállalatok saját szállítási eszközeikkel végzik.

A szociális infrastruktúra, azaz a számos egészségügyi, szociális és kulturális intézmény irányítása és tervezése a helyi állami szervek feladata. Ezekben a területi elv alapján irányított szférákban az egységes ágazati irányítást a szakigazgatási szervek kettős alárendeltsége biztosítja.

Az NDK-ban az állami költségvetés lakásállomány-fenntartásra fordított

eszközeinek teljes körét, a közoktatásra fordított eszközök 75⁰/₀-át, az egészségügyi és szociális kiadások több mint 60⁰/₀-át, a sportra, kultúrára és üdülésre fordított eszközök közel 70⁰/₀-át a helyi népképviselések használják fel.

A helyi népképviselések feladataikat a következő forrásokból finanszírozzák:

- az alárendeltségükbe tartozó vállalatok és állami intézmények befizetéseiből,
- adókból (kivéve a jövedelemadót), az egyes vállalatok nyereségbefizetéseiből, valamint kommunális adókból,
- az állami költségvetési összbevétel egy részéből (a megyei költségvetésben – amely a járások, a városok és a községek költségvetéseinek eredője – ennek aránya 50⁰/₀).

1982-ben a helyi népképviselések rendelkezésére álló állami költségvetési kiadások és bevételek teljes összege több mint 37 milliárd márka volt, s ezt a kombinátok, a vállalatok és az intézmények, valamint az állampolgárok előirányzaton felüli befizetéseivel jelentősen növelni tudták.

A helyi népképviselésekről és azok szerveiről szóló törvény meghatározta, hogy a helyi irányítású kombinátok és vállalatok az illetékes végrehajtó bizottságnak vannak alárendelve, nem rendelkezett azonban a kombinátok, vállalatok és intézmények helyi népképviselési és szakigazgatási szervekhez fűződő viszonyáról. Ettől függetlenül a helyi népképviselések, mivel felelősek a társadalmi fejlődés irányításáért és tervezéséért, gyakran hoznak felelős elvi döntéseket a végrehajtó bizottságoknak alárendelt kombinátok, vállalatok és intézmények tevékenységével kapcsolatban.

A helyi végrehajtó bizottságok jogosultak saját hatáskörükben, az illetékes népképviselés és felettes végrehajtó bizottság jogi előírásainak és döntéseinek megfelelően kombinátokat és vállalatokat alapítani, egyesíteni vagy szervezeti változtatásokat végrehajtani.¹² A nemzeti kombinátok és vállalatok alapításában, egyesítésében vagy szervezeti átalakításában a döntési jog az illetékes helyi végrehajtó bizottságot illeti meg. Megyei alárendeltségű ipari, építőipari és élelmiszeripari kombinátokat, valamint megyei vagy helyi alárendeltségű közlekedési kombinátokat a megyei végrehajtó bizottságok csak az illetékes miniszterrel egyetértésben alapíthatnak.

A felettes végrehajtó bizottságok jogosultak kötelező érvényű döntéseket hozni az alárendelt végrehajtó bizottságok számára, ez a jogosítvány magába foglalja a kombinátok és vállalatok alárendeltségéről való döntés jogát is. Így például a megyei végrehajtó bizottság jogosult arra, hogy a megyei kapacitások hatékonyabb szervezése érdekében bizonyos vállalatokat kivonjon a járási, városi vagy községi irányítás alól, ezeket összevonja, és saját alárendeltségébe helyezze. Szükség esetén lehetőség van arra is, hogy a korábban megyei irányítású vállalatokat és intézményeket járási, városi vagy községi végrehajtó bizottságoknak rendeljen alá.

A vállalat városi vagy községi végrehajtó bizottság alá való rendeléséhez, a vállalatok alárendeltségi viszonyainak a megváltoztatásához azonban ki kell kérni az illetékes népképviselések beleegyezését is. Ezzel azt kívánják elérni, hogy a módosításra csak akkor kerüljön sor, ha az nem jár hátrányokkal a város vagy község folyamatos ellátásában, különösen ami a helyi szolgáltatásokat illeti. A

¹² Lehrbuch des Verwaltungsrechts der DDR, Berlin, 1979.

vállalat városi vagy községi végrehajtó bizottságokhoz történő tervezett alárendeléséhez az illetékes népképviselőt csak akkor járulhat hozzá, ha biztosítotttnak látja a szükséges feltételeket, többek között azt, hogy a végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveiben a feladatok ellátására kellően képzett szakemberek állnak rendelkezésre.

A helyi végrehajtó bizottságok hatáskörébe tartozik az általuk irányított kombinátok és vállalatok igazgatóinak és vezetőinek a kinevezése. Ha az adott igazgatói vagy vezetői kinevezésre vagy felmentésre vonatkozóan a jogi előírások külön utasítást nem tartalmaznak, akkor e kérdés megoldása az illetékes végrehajtó bizottság belátása szerint történik, függetlenül attól, hogy a kinevezés átruházott döntés eredménye-e, vagy a vezetőt a végrehajtó bizottság elnöke vagy a végrehajtó bizottság illetékes tagja nevezte-e ki.

Ezenkívül a helyi végrehajtó bizottság kombinátjaiba és vállalataihoz más vezetőket is kinevezhet, abban az esetben, ha erre egyértelmű jogi előírások adnak lehetőséget. Ez vonatkozik például az önálló gazdasági elszámolás elve alapján működő kombinátok és vállalatok főkönyvelőinek a kinevezésére.

A helyi végrehajtó bizottság, mint felettes szerv, meghatározza az alárendelt vállalatok és kombinátok feladatait és szervezeti rendjét. Az önálló gazdasági elszámolású nemzeti kombinátok és vállalatok jogi személyek, önálló megnevezésük, saját telephelyeik vannak, önálló irányítással és saját alapokkal rendelkeznek.

A *tervezési folyamat* keretében a helyi végrehajtó bizottságok az alárendelt vállalatoknak és intézményeknek állami tervfeladatokat és termelési feladatokat írnak elő.

A helyi-területi kombinátok és vállalatok eltérő méretei és feladatai miatt a kiadott állami tervfeladatok tartalma és nagysága meglehetősen változó képet mutat. Így például a megyei alárendeltségű iparvállalatokra a lazább tervezésről szóló külön rendelkezés az érvényes.

A helyi alárendeltségű kombinátok és vállalatok irányítását és ellenőrzését a végrehajtó bizottság megbízása alapján a szakigazgatási szervek végzik. Támogatást nyújtanak a kombinátoknak és a vállalatoknak az előírt feladatok tervei-
nek az összeállításában, résztvesznek a tervtárgyalásokon.

Az állami termelési tervfeladatok kiadása után a szakigazgatási szervek segítséget nyújtanak a kombinátoknak és a vállalatoknak a tervek teljesítésében, az intenzifikáció végrehajtásában, és a szocialista munkaverseny megszervezésében. Megismertetik a kombinátokat és a vállalatokat a pozitív tapasztalatokkal, értékelik termelési eredményeiket, támogatják a különböző területeken és alárendeltségben működő kombinátok és vállalatok együttműködését, elősegítik a szakemberképzést és -továbbképzést. Végül, ellenőrzik a kombinátok és a vállalatok tervteljesítését.

A helyi végrehajtó bizottságok az előírt feladatok teljesítéséről *beszámoltatják* az irányításuk alatt álló kombinátok, vállalatok igazgatóit és vezetőit. Az igazgatók és a vezetők a népképviselőeknek is kötelesek beszámolni. Meghívás esetén kötelesek részt venni a helyi népképviselőek ülésein és küldöttek által kért tájékoztatást megadni.

A kombinátok és a vállalatok a helyi végrehajtó bizottságokhoz fűződő alárendeltségi viszonyukból adódóan a végrehajtó bizottság elnöke, az adott területért felelős végrehajtó bizottsági tag vagy az illetékes szakigazgatási szerv ve-

zetője jogosult utasítani a vállalatok és intézmények igazgatóit és vezetőit. A végrehajtó bizottság elnöke, illetve illetékes tagja a kombinátok és vállalatok igazgatóival és vezetőivel szemben fegyelmi jogkört is gyakorol.

IV. A területi-ágazati koordináció mint az NDK gazdaságirányításának és tervezésének alkotóeleme

A kombinátok létrejöttével új követelmények fogalmazódtak meg a területi-ágazati koordináció gyakorlásában is. A központi irányítás alatt álló kombinátok ugyanis rendszerint több megyében és járásban rendelkeznek vállalatokkal és üzemegységekkel. Mindössze néhány központi irányítású könnyűipari, valamint bútorigipari és energetikai kombinát szerveződött területi alapokon. Általában azonban egy kombinát több megyei végrehajtó bizottság illetékességi területén működik. Ez pedig azt is jelenti egyben, hogy a megyei és a járási végrehajtó bizottságoknak számtalan kombináttal, vállalattal és termelőegységgel kell együttműködniük.

A területi-ágazati koordináció rendkívül komplex és bonyolult feladat, gazdasági és társadalmi folyamatokra, azok kölcsönhatásaira, igen sok kombinátra és vállalatra, valamint különféle társadalmi szférákra terjed ki. A figyelem középpontjában az erőforrásoknak a népgazdaság erejének és hatékonyságának fejlesztése érdekében történő feltárása áll. A területi-ágazati koordináció a központi és a helyi állami szervek, valamint a kombinátok és vállalatok irányításának és tervezésének szerves alkotórésze. A termelőeszközök társadalmi tulajdonán alapuló elvi érdekazonosságra támaszkodva bármely típusú együttműködés során a népgazdaság érdekeiből kell kiindulni.

Az NDK-ban a területi-ágazati koordináció irányítására önálló szervek nincsenek. Azonban a területi és az ágazati irányítás koordinációjában az állandó együttműködésnek különféle formái és módszerei alakultak ki. Többek között, állandó információs és munkakapcsolat van az Állami Tervbizottság, a minisztériumok és a kombinátok között, a megyei végrehajtó bizottságok elnökeivel és a kombinátok vezérigazgatóival megvitatják a területfejlesztés kérdéseit. Az extenzív fejlesztés előtt álló kiemelt kombinátok telepítési gondjainak megoldására, a munkatermelékenység fokozásának támogatására végrehajtó bizottsági tagok vezetésével munkacsoportokat hoznak létre.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kombinátok és a felügyeletet gyakorló minisztériumok a megyei végrehajtó bizottságokat a kombinát egész tevékenységeinek koordinálásáért tekintik felelősnek. A megyei végrehajtó bizottságok, a járási végrehajtó bizottságokkal közösen, a minisztériumokkal és a kombinátokkal való együttműködésük során a területen megvalósuló ágazati fejlesztések elvi kérdéseiben koncepcionális jellegű munkát végeznek, a szükséges tervezési döntéseket hatáskörüknek megfelelően a kombinátokkal egyeztetve hozzák meg. Befolyást gyakorolnak olyan intézkedések megvalósítására is, amelyek túlmutatnak a megye határain, vagy népgazdasági jelentőségük miatt a megyei végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveinek a közreműködését igénylik.

A járási állami szervek ugyancsak széles körű feladatokkal és felelősséggel rendelkeznek. A járás az a szint, ahol több vállalat komplex kölcsönhatásának okán megvalósuló koordináció tervezése, ellenőrzése elsősorban a területi racio-

nalizálás nézőpontjából valósul meg. A területi erőforrások hasznosításában, a közös munkában, a közös intézkedések kidolgozásában és tervezésében a járási végrehajtó bizottságok a kombinátok és a vállalatok koordinációs partnerei. A végrehajtó bizottságok egyidejűleg megteremtik a feltételeket ahhoz, hogy a városok és a községek állami szervei, valamint a vállalatok megoldhassák a hatáskörükbe tartozó, elsősorban a dolgozók munka- és életkörülményeinek javítására irányuló feladatokat.

Ily módon a helyi népképviselők és végrehajtó bizottságaik az államhatárolom egyik láncszemeként kötelesek a rájuk bízott feladatokat megoldani saját területükön, a konkrét helyi körülmények figyelembevételével, a helyi erőforrások és a dolgozók kezdeményezéseinek kihasználásával megvalósítani az egységes állami politikát, továbbá az ágazatokkal egyeztetett tervszerű fejlődést biztosítani az adott területen. Az állami feladatok teljesítéséért viselt felelősségük tehát nagy. E felelősségnek megfelelően az ágazati gazdaságirányítás elveit tekintetbe véve hatást gyakorolnak a kombinátokkal, vállalatokkal, szövetkezetekkel való szocialista együttműködés sokoldalú fejlesztésére. A kombinátokkal, vállalatokkal, szövetkezetekkel történő együttműködésük célja az, hogy az állami feladatok teljesítéséhez a lehető leghatékonyabb módon megteremtsék a szükséges területi előfeltételeket, és ugyanakkor biztosítsák az adott területen az ágazati fejlesztésekkel egyeztetett társadalmi-gazdasági fejlődést.

Az ágazati és a területi fejlesztések egyeztetésének legfőbb eszközei az állami tervek. Az NDK népgazdaságának tervezési rendjéről szóló határozat rögzíti az információs, a részvételi, a döntési és ellenőrzési, valamint a tervkoordinációs hatásköröket a tervezési folyamatokban.¹³

A megyei végrehajtó bizottságok tervegyeztetést csak a kiemelt kombinátokkal és vállalatokkal végeznek, a járási végrehajtó bizottságok látják el ezt a feladatot a területükön lévő többi kombinát és vállalat esetében. A tervkoordináció előkészítése során a megyei végrehajtó bizottságok mind az Állami Tervbizottságtól, mind pedig a kombinátoktól tájékoztatást kapnak a területükön lévő kombinátok fejlesztésére irányuló állami tervfeladatokról. Az Állami Tervbizottság például konkrét információkat szolgáltat az állami műszaki-tudományos és racionalizálási tervfeladatokról, a központilag tervezett beruházásokról, az exportfeladatokról, valamint a területi munkaerőtartalékok és építőipari termelés kihasználásával kapcsolatos állami feladatokról. A kombinátok tájékoztatást adnak az árutermeléssel, a munkaerővel, a beruházásokkal és a munkatermelékenységgel összefüggő feladatokról. Mindemellett a kombinátok és a vállalatok kötelesek tájékoztatni a megyei és a járási végrehajtó bizottságot a tervjavaslataik fontos mutatóinak összehangolásában összehívott értekezletekről. Mindezek alapján a helyi állami szervek erőforrás-hatékonysági számításokat végeznek, és javaslataikat a kombinátoknak és a vállalatoknak továbbítják.

Ebben a tervezési szakaszban a kombinátok és a vállalatok lényeges területi összefüggésekhez jutnak a helyi állami szerveken keresztül. A megyei végrehajtó bizottságok közlik például a vállalatokkal a munkaerőfelhasználás hatékonyságának a fokozásával, az együttműködés fejlesztésével kapcsolatos igényei-

¹³ Anordnung über die Ordnung der Planung der Volkswirtschaft der DDR 1981-1985 vom 21. 11. 1979.-GBI, Sonderdruck Nr. 1020, insbesondere Teil P.

¹⁴ Verordnung über die Standortverteilung der Investitionen vom 30. 08. 1972.-GBI. II Nr. 52. 573. 0.

ket, ide sorolva a munka- és életkörülmények javítását is. Ugyanakkor tájékoztatják a gazdálkodó egységeket a terület társadalmi szféráinak a fejlesztéséről. De hasonló területi szempontok érvényesülnek például a tudományos-műszaki fejlesztés meggyorsításával, az állóalapok hatékonyságának fokozásával, a közszükségleti cikkek termelésének fejlesztésével, az energia- és anyagráfördítések csökkentésével összefüggő igények megfogalmazásában is.

A területi szempontok közlésével a végrehajtó bizottságok azt a célt kívánják elérni, hogy a termelés intenzitásának fokozásához feltárják, és hatékonyan fejlesszék a tényleges vagy potenciálisan meglévő területi erőforrásokat.

Az ötéves terv és az éves népgazdasági tervek előkészítése során kipróbált módszernek tekinthetjük a komplex minisztertanácsi értekezleteket. Mint a tervkészítési folyamat egyik elemét, ezeket a tanácskozásokat a minisztertanács egy elnökségi tagjának a vezetésével és az adott népgazdasági feladatért felelős miniszterek vagy helyetteseik részvételével minden megyében megszervezik. A komplex értekezleteken megvitatják és egyeztetik a népgazdasági feladatok teljesítése és az arányos területi fejlesztés szempontjából fontos feladatokat, és a határozatokat eljuttatják a minisztertanácshoz. Ily módon a komplex értekezletek az ágazati és területi fejlesztés összehangolását szolgálják.

Nézzünk meg néhány itt tárgyalt napirendi pontot:

- a lényeges vállalatok és kombinátok, kiváltképpen az exportra termelő vállalatok termelékenységének, hatékonyságának gyors és dinamikus fejlesztésével kapcsolatos kérdések a szociálpolitikai rendelkezések további megvalósításával összefüggésben;
- a népgazdasági szempontból fontos feladatok területi elhelyezése, különös tekintettel az állami műszaki-tudományos tervre és a „Szocialista racionalizálás” állami tervére;
- az állóalapokkal való magasabb szintű gazdálkodás, valamint az építőipari tevékenység koncentrációja, a beruházások hatékonyságának fokozása az előkészítő munkálatok tökéletesítésével;
- a súlyponti területi erőforrások feltárása a népgazdaság teljesítő-képességének növelése és a dolgozók élet- és munkakörülményeinek javítása érdekében;
- az országos célkitűzések megvalósításának lehetőségei a megyei végrehajtó bizottságok hatáskörébe tartozó gazdasági egységekben.

A komplex értekezleteken folyó megbeszélések alapjául az Állami Tervbizottság, valamint a minisztériumok, más központi állami szervek, a megyei végrehajtó bizottságok és a kombinátok által közösen kidolgozott határozatok és számítások szolgálnak.

A megyei végrehajtó bizottságoknak az Állami Tervbizottsággal és a minisztériumokkal folytatott tervtárgyalásokon módjuk nyílik arra, hogy bekapcsolódjanak a központi tervjavaslatok kidolgozásába. Ezáltal lehetőség van arra, hogy a területi adottságokat és feltételeket már a központi tervjavaslat kidolgozásában messzemenően figyelembe vegyék. A központi szervek viszont időben tájékoztatni tudják a területi szerveket a népgazdasági feladatokról.

A kombinátok népgazdaságilag fontos területi tervkoordinációjának irányí-

tásában fontos eszköznek bizonyultak a területi ellátási programok. Ezek a megvalósítandó területi intézkedéseket, elsősorban a beruházási programokkal kapcsolatos feladatok felelőseit és határidőit tartalmazzák. A programok részletesen foglalkoznak a munkaerő hasznosításával, a szakemberképzéssel, a lakásellátással, az óvodai és a bölcsődei férőhelyek biztosításával, az egészségügyi ellátással, valamint a szolgáltatásokkal és a lakosság ellátásával. A területi ellátási programokat együttműködési megállapodások formájában hagyják jóvá. E megállapodásokat a megyei végrehajtó bizottság elnöke, az adott ipari ágazat minisztere vagy a járási végrehajtó bizottság elnöke, a település főpolgármestere és a vállalat igazgatója írja alá. E programok rendszerint az ötéves tervidőszakhoz kapcsolódnak, és az éves tervek részletezik őket.

A helyi végrehajtó bizottságok a szükséges döntéseket megvitatják a kombinátokkal és a vállalatokkal, és közösen keresik az optimális megoldásokat. A helyi állami szervek határozatainak előkészítésében a nem helyi irányítás alatt álló vállalatok is kötelesek részt venni, javaslataikkal hozzá kell járulniuk a döntések megalapozásához.

A helyi végrehajtó bizottságok és nem alárendelt kombinátok és vállalatok között meglévő együttműködési folyamatba nemcsak az igazgatókat, hanem a megfelelő szakszervezeti bizottságokat is be kell vonni. A döntéseket, különösen a munka- és életkörülmények javítása terén, a helyi végrehajtó bizottságok kötelesek egyeztetni az illetékes szakszervezeti vezetőséggel vagy bizottsággal. Ez a helyi végrehajtó bizottság megfelelő döntésének lényeges előfeltétele.

A helyi végrehajtó bizottságok és szakigazgatási szerveinek tevékenysége elsősorban arra irányul, hogy a nem alárendelt vállalatok és kombinátok számára is megteremtse a területi termelési feltételeket, feltárják a területi erőforrásokat, biztosítsák a területi munkaerőforrások ésszerű kihasználását, a társadalmi igényeknek megfelelően bővítsék az infrastruktúrát, és elősegítsék a termelőerők ésszerűbb elhelyezését.

E feladatokat teljesítendő a helyi végrehajtó bizottságok – az adott feladattól és az irányítás szintjétől függően – differenciált jogosítványokkal rendelkeznek. A nem alárendelt kombinátokhoz és vállalatokhoz fűződő viszonyukat igazgatási jellegű jogszabályok: állami határozatok, tervfeladatok és szankciók rendezik. Ezen kívül megállapodások és szerződések is szabályozzák ezeket a viszonyokat.

A megyei és a járási végrehajtó bizottságoknak például döntési joguk van a munkaerő és az építőipari kapacitások felhasználására, e kérdésekben kötelező érvényű mérlegdöntéseket hozhatnak. Továbbá, a helyi végrehajtó bizottságok jogosultak döntéseket hozni a termelőerők elhelyezésével kapcsolatban, a vállalat elhelyezésének engedélyezése és jóváhagyása útján.

A rend fenntartása érdekében és biztonsági okokból, a megyei és a járási népképviselők és végrehajtó bizottságaik a nem alárendelt kombinátokra és vállalatokra kötelező döntéseket hozhatnak. A helyi végrehajtó bizottságok döntéseinek nagy része tervfeladatként fogalmazódik meg. Ezek önálló döntések is lehetnek, de kapcsolódhatnak más döntésekhez is. Így például a beruházások elhelyezéséről szóló, már említett határozat úgy fogalmaz, hogy a vállalatok telepítésének engedélyezése és jóváhagyása tervfeladatokhoz kapcsolódhat. A gyakorlatban sokszor a társadalmi munkaerővel kapcsolatos határozatokat az ésszerű munkaerőfelhasználási tervfeladattal együtt adják ki.

A más döntésekhez kapcsolódó tervfeladatok mellett a helyi végrehajtó bizottságok önálló tervfeladat-kijelölési joggal is rendelkeznek a különféle területeken. A jogszabályok értelmében jogosultak arra, hogy a nem alárendelt kombinátok, vállalatok, termelési egységek, szövetkezetek és intézmények számára olyan feladatokat jelöljenek ki, amelyek arra irányulnak, hogy a rendelkezésükre álló eszközöket és kapacitásukat a lakossági ellátás fejlesztése érdekében tervszerűen és hatékonyan használják fel. Ilyen típusú feladatok meghatározására akkor kerül sor, ha ezek végrehajtását megállapodásban nem rögzítették, de a társadalmi érdekek a problémák megoldását kívánják meg.

A helyi állami szervekkel való koordináció tárgyai a központi alárendeltségű kombinátok és vállalatok üzemegészségügyi és közétkeztetési létesítményei, művelődési intézményei, sportlétesítményei és rekreációs objektumai is. A kombinátok és vállalatok saját lakásalappal és gyermekintézményekkel elenyésző mértékben rendelkeznek.

Döntési és utasítási jogosítványaik gyakorlásakor a helyi végrehajtó bizottságok az állami társadalmi érdekekből, valamint az adott terület igényeiből és feltételeiből indulnak ki. Határozataikat a jogszabályok és a központi tervfeladatok keretei között hozzák meg. Például az Állami Tervbizottság összeállítja a munkaerőmérlegeket, amelyek alapján a helyi végrehajtó bizottságok elkészítik az ágazatok szerint csoportosított területi tervmutatókat. A központi állami szervekkel kialakított szoros együttműködés a biztosítéka annak, hogy a helyi végrehajtó bizottságok az állami társadalmi érdekekkel összhangban álló, sokoldalúan egyeztetett döntéseket hozzanak.

Bizonyos területen a kombinátok és a vállalatok kötelesek tájékoztatni a helyi végrehajtó bizottságokat. Például az illetékes végrehajtó bizottságot tájékoztatni kell a dolgozók munka- és életkörülményeinek a javításával foglalkozó tervekéről, és meg kell jelölni a közös intézkedéseket igénylő konkrét teendőket.

A nem alárendelt kombinátokhoz és vállalatokhoz fűződő felelősségük érvényesítésére a helyi végrehajtó bizottságok jelentős ellenőrzési joggal rendelkeznek. Ezek a jogosítványok lényegében döntési és utasítási jogköreiket egészítik ki, mert határozataik megvalósítását és utasításaik teljesítését a végrehajtó bizottságok kötelesek ellenőrizni. Emellett a helyi állami szervek önálló ellenőrzésre is jogosultak. A végrehajtó bizottságoknak joguk van például ellenőrizni a közszükségleti cikkek termelési tervének a végrehajtását, a lakossági javító és egyéb szolgáltatásokat, valamint a nem alárendelt kombinátokban és vállalatokban dolgozók munka- és életkörülményeinek a javítására hozott intézkedéseket. A megyei és a járási végrehajtó bizottságok az alábbi területeken jogosultak a kombinátok és a vállalatok ellenőrzésére:

- a geológiai munkálatokkal, az ásványi nyersanyag- és az ásványkincs-lelőhelyek kiaknázásával, valamint a vízgazdálkodással – különös tekintettel a lakossági ivóvízellátásra és a vállalatok vízellátására – kapcsolatos állami feladatok teljesítése;
- a szakmunkásképzés, a szakemberek elhelyezése, a műszaki oktatás, a szakmai oktatás és továbbképzés megszervezése;
- az állami ifjúságpolitika megvalósítása.

Az NDK népképviselőtéről és ezek szerveiről szóló törvény 7.3. §-a alapján a helyi népképviselőtestületek és végrehajtó bizottságaik jogosultak beszámoltatni

a nem alárendelt kombinátok és vállalatok vezetőit az őket érintő határozatok végrehajtásáról, továbbá a lakosság jobb ellátására irányuló tervek és intézkedések megvalósításáról. Az ellenőrzési jog érvényesítése emellett azt is jelenti, hogy a helyi népképviselőeknek és a végrehajtó bizottságoknak a lefolytatott ellenőrzések elemzése során – ide tartoznak a kombinátok és vállalatok vezetőinek beszámolóí és tájékoztatói is – lehetőségük van arra, hogy utasításokat és javaslatokat adjanak a kombinátok és a vállalatok tevékenységének a továbbfejlesztésére. Abban az esetben, ha a határozatot nem teljesítik, a helyi népképviselőek és végrehajtó bizottságaik megkövetelhetik az illetékes felettes szervektől, hogy a határozat megvalósítása érdekében intézkedéseket hozzanak. De követelhetik a felelős személyek elleni fegyelmi intézkedések foganatosítását is.

A területi-ágazati koordinációban fontos szerepük van a *területi racionalizálásra* irányuló intézkedéseknek. Ezek során tárják fel azokat a tartalékokat, amelyeket csupán egy ágazat, egy vállalat vagy egy intézmény pozíciójából lehetetlen figyelembe venni. A területi racionalizálás célja az, hogy a területen lévő intenzifikációs tényezők tervszerűen hatékonyabbá váljanak, azaz az üzemek és az ágazatok közötti területi együttműködés révén felszínre kerüljenek azok a területi adottságok és tartalékok, amelyek a népgazdaság teljesítőképességének és hatékonyságának a fokozását és a dolgozók munka- és életkörülményeinek a javítását szolgálják. A területi racionalizálási tervek a központi állami racionalizálási terv részét alkotják, és ily módon a központi és a helyi koordináció fontos alkotóelemei. A körzeti végrehajtó bizottságok jogosultak arra, hogy a központi állami tervhez javaslatokat készítsenek a területi racionalizálás további fokozása érdekében. A minisztertanács rendszeresen tájékozódik a megyei és járási végrehajtó bizottságok területi racionalizálási tevékenységéről és eredményeiről. A központi racionalizálási intézkedések megvalósításának alapszintjei a városok és járások. Ezek helyi népképviselői és végrehajtó bizottságai koordinálják és tervezik a területi racionalizálásra irányuló intézkedéseket. A járásokban, illetve a városi kerületek népképviselőiben állandó területi racionalizálási bizottságok vagy munkacsoportok szerveződtek; ezek kezdeményezik a racionalizálási intézkedéseket, illetve ellenőrzik a kiadott feladatokat. Az üzemek közötti ilyen irányú együttműködés hatékony formáit jelentik a vállalatokon belüli racionalizálási munkacsoportok is. A területi racionalizálási intézkedések összehangolását a járásokban és a városokban a végrehajtó bizottság elnökének vezetésével koordinációs csoportok végzik. E csoportok a helyi végrehajtó bizottságok szakigazgatási szerveinek vezetőiből, valamint a vállalatok igazgatóiból állnak.

A tudományos-műszaki jellegű feladatok megoldására irányuló kollektív munkaformák közül jól beváltak a „Tudomány és technika”, az „Ipari robotok” elnevezést viselő munkacsoportok vagy a technológiai központok. Ezek a közösségek a műszaki-tudományos dokumentáció, a kísérleti eszközök közös felhasználására, a műszaki-tudományos eredmények termelésben történő alkalmazásának kölcsönös támogatására, az ipari robotok tervezésére, előállítására és felhasználására, valamint a közös szakmai továbbképzésre szerveződtek. Mélyül a tudományos intézmények, valamint a területen működő kombinátok és vállalatok közötti együttműködés is. A megyei végrehajtó bizottságok különös figyelmet fordítanak a tudományos intézmények részvételére a megyei alárendeltségű vállalatok tudományos-műszaki feladatainak a megoldásában.

Az anyagi-műszaki ellátás javítását szolgálják a területi vagy ágazatközi szervezésű anyagbörzék, ahol a kombinátok és vállalatok eladásra kínálják fel a már szükségtelenné vált eszközöket, terven felüli és elfekvő készleteiket. Megrendezésükért általában a városi vagy a járási tervbizottságok a felelősek. Több ipari agglomerációban állandó anyagbörzék működnek, ezek feladata az, hogy feltárják a területen található felhasználatlan anyagkészletek, termelési hulladékok hasznosítási lehetőségeit, valamint segítséget nyújtsanak a kisebb vállalatoknak és üzemeknek az anyagbeszerzésben.

A meglévő állóalapok ésszerű felhasználását segítik elő a számítógépes feldolgozáson alapuló termelőeszköz-adatbankok. A városi és a járási tervbizottságok irányításával ezekben tartják nyilván a magas termelékenyséű gépek és berendezések szabad kapacitásait, és a hatékonyabb kihasználás érdekében kutatják a lehetséges területi kooperációs lehetőségeket.

A területi racionalizálás során a helyi állami szervek nagy figyelmet fordítanak az utas- és teherszállítás hatékony megszervezésére. Ez meglehetősen bonyolult feladat, hiszen az energiaracionalizálás szempontjából kell kedvező munkamegosztást kialakítani a különböző közlekedési eszközök között (vasút, gépkocsi-tömegközlekedés, vállalati közlekedési eszközök, belvízi hajózás), optimalizálni kell a kooperációs és a közlekedési kapcsolatokat, meg kell teremteni a közlekedési eszközök koordinált kihasználását és üzemanyagfogyasztásuk csökkentését.

A területi racionalizálás fontos munkaterülete az ésszerű energiagazdálkodás. A helyi végrehajtó bizottságok energetikai szakbizottságai tájékoztatják a vállalatokat az új munkamódszerekről és technológiákról. E célt hivatottak szolgálni az energetikai szempontból mintaszerűen dolgozó vállalatoknál működő konzultációs központok is, amelyeket a megyei, a járási energetikai bizottságok szoros együttműködésével hoznak létre.

Szoros kapcsolat van a társadalmi munkaerőforrások hatékony felhasználása és a területen élők munka- és életkörülményei között. A társadalmi szférák egyre nagyobb hatást gyakorolnak a munka termelékenységre. Ezért a helyi állami szervek szociális intézkedésekkel támogatják a kombinátokat és vállalatokat, például lakások, óvodai és bölcsődei férőhelyek biztosításával, a több műszakos munkarendnek megfelelő személyszállítás megszervezésével, a kereskedelmi és szolgáltató egységek célszerű nyitvatartási idejével. Ezek az intézkedések a vállalat személyi állományának megteremtését, a munkaidő teljes kihasználását és a több műszakos munkára való áttérést szolgálják. A területi racionalizálási intézkedésekkel oldják meg az üzemek közétkeztetését vagy a kulturális és szociális intézmények alárendeltségtől független közös kihasználását.

A kommunális szerződések értelmében¹⁵ a vállalatok alapjaikkal és kapacitásaikkal résztvesznek a lakásállomány felújításában és bővítésében, bölcsődei és óvodai férőhelyek létesítésében, illetve üdülőközpontok kiépítésében.

A területi racionalizálás irányításának fontos eszközéül szolgálnak az ötéves tervidőszakra kidolgozott területi racionalizálási koncepciók, valamint az éves tervek területi racionalizálással foglalkozó fejezetei.

¹⁵ Verordnung über die Gestaltung der Vertragsbeziehungen zwischen den Räten der Städte und Gemeinden und den Betrieben zur Weiteren Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen vom 17. 07. 1968.-GBI. II Nr. 83. 661. o.

РОЛЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РАЗВИТИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА В ГДР

ГЕРХАРД ШУЛЬЦЕ

Автор, исходя из экономической стратегии 1980-х гг., анализирует функции экономического управления и организации местных органов государственной власти. Дается обзор организации государственного руководства народным хозяйством, основных свойств специальных органов среднего звена, действия комбинатов.

Говоря о роли органов государственной власти в управлении народным хозяйством, заявляет автор, что местным народным представительством надо решать все более обширные задачи в интенсификации экономики. Научный труд подробно анализирует задачи народных представительств, закрепленные в новых правовых нормах в области руководства и планирования развития территорий, в отношении организаций, подчиненных и неподчиненных народным представительством. Знакомит с системой территориальных планов ГДР, подробно занимается структурой планов округов, с порядком их составления и утверждения. Автор обобщает круг деятельности местных исполнительных комитетов и их отраслевых органов в управлении подчиненными им предприятиями.

Особое внимание уделяется на территориально-отраслевую координацию, которую считает автор наиболее важной в управлении и планировании экономики. Устанавливается, что только немного комбинатов организован на территориальных основах, большинство из них действует во многих территориальных единицах. Хотя нет самостоятельных органов координации, для эффективности этой деятельности выработали несколько методов. Автор подчеркивает, что основным способом согласования территориального и отраслевого развития являются государственные планы. Дается обзор нескольких форм согласования планов, полномочий местных народных представительств при согласовании и влиянии на деятельность неподчиненных им предприятий и комбинатов. Важным способом действия территориально-отраслевой координации автор считает разработку программ территориальной рационализации.

THE ROLE OF THE LOCAL STATE BODIES IN THE DEVELOPMENT OF THE NATIONAL ECONOMY IN THE GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC

G. Schulze

The author examines the role of the local state bodies in the management and organization of the economy on the basis of the economic strategy of the GDR in the 80s. He outlines the system of state management in the economy, and the basic features of the specific medium-level bodies, called combines.

Reviewing the role of the local state bodies in the management of the national economy he points out that the local representatives of the population should play a more significant part in intensifying the national economy. The author describes in detail the new tasks of local representatives in planning, management, regional development related to the economic units either under or outside council supervision – as determined by the new legal measures. He outlines the regional planning system in the GDR, as well as the structure, preparation and approval of county plans. The scope of authority assigned to the local executive committees and their organs is also presented.

The author pays special attention to an important factor of economic management and planning, known as regional-sectorial co-ordination. He points out that the regional aspect was observed in the establishment of only a few combines; most of them, however, belong to several administrative areas. Although there are no independent organs of co-ordination, we witness the development of several useful methods that may enhance the efficiency of such activities.

The author emphasises that it is the state plans that constitute the basic means of co-ordinating plans for sectorial and regional development. He describes the different forms of plan co-ordination, the authority of the local representatives in influencing the activities of enterprises and combines that do not belong to their sphere of supervision. He considers the regional rationalization programs as important means in the practice of regional-sectorial co-ordination.

A GAZDASÁG TERÜLETI IRÁNYÍTÁSÁNAK PROBLÉMÁI A SZOVJETUNIÓBAN

HOREV, BORISZ SZERGEEVICS

A tanulmány összegzi a gazdaságirányítás fejlődésének főbb vonásait, a területi és az ágazati szempontok kölcsönhatásai változásának indítékait a szovjet gazdaság különböző korszakaiban, elemzi a szovjet népgazdaság jelenlegi irányítási rendszerét, a hierarchikus ágazati irányítás működésének fogyatékoságait. Részletes elemzés alá veszi a területi irányítás helyét és szerepét, vázolja a gazdaságirányítás területi problémáinak kutatási irányait, a szovjet területi tervezés és szabályozás elméleti-módszertani és gyakorlati kérdéseit. Összefoglalja a területi irányítás és a közigazgatási beosztás összefüggéseit, majd áttekinti a helyi-területi tanácsok gazdaságirányítási jogosítványait és a sajátos szovjet területi képződmények, a területi-termelési komplexumok irányításának specifikumait, és megfogalmazza a területi irányítás továbbfejlesztésének lehetséges irányait.

I. A gazdaságirányítás fejlődése a Szovjetunióban

A fejlett szocialista társadalom marxi-lenini koncepciójában igen fontos helyet foglal el a szocialista társadalom és kiváltképpen a szocialista gazdaság tudományos irányítása. Ennek a követelménynek a kielégítését a társadalom fejlődésében azonban csak a magasabb fokú tudatos szervezethez való áttérés teheti lehetővé.

A tudományosan megalapozott társadalmi irányítás problematikája számtalan területi szempontot is tartalmaz. Ezeknek az összefüggéseknek a felismerése jelenleg még elmarad a gyakorlati igényektől. A szovjet irányítástudomány kiemelkedő elméleti kutatója, V. G. Afanaszjev akadémikus egyik munkájában a területi-ágazati elv érvényesítését hangsúlyozza, és véleménye szerint ennek objektív alapja a közigazgatási-területi egységek megléte és a társadalmi valóság, a gazdaság és a kultúra különböző szférákra való tagolódása. Ily módon a társadalmi fejlődés irányításának két, ágazati és területi metszetét különböztetjük meg. A gyakorlatban ezek rendszerint eltérő módon kapcsolódnak össze, de megfigyelhető, hogy az egyes fejlődési periódusokban hol az ágazati, hol pedig a területi megközelítés túlsúlya a jellemző. Nem kell különösebben indokolni, hogy az irányítás számára milyen fontos feladat a két aspektus optimális összekapcsolása.

A szovjet gazdaságirányítás fejlődésének történetében négy olyan lényeges szakasz különíthető el, amelyeket vagy az ágazati vagy a területi szempontok dominanciája jellemez.

Az *első szakaszra* – a század 20-as éveire – az a jellemző, hogy a termelési eszközök szocialista államosítása maga után vonta a gazdaságirányítás átalakítását, és számos új kísérlet látott napvilágot. Gyakorlatban vették próba alá a vállala-

latok „kettős alárendeltségének” elvét, a vállalatokat tehát vertikálisan, vagyis ágazatilag és horizontálisan, azaz területileg is irányították. A helyi-területi irányítás elsősorban az ez idő tájt létrejött szocialista szindikátusokra és trösztökre volt jellemző. A területi elv érvényesülését emellett az is bizonyítja, hogy a gazdaság szervezett irányítását a területi népgazdasági tanácsok (szovnarhozok) végezték, s ezek a Legfelsőbb Népgazdasági Tanácsnak voltak alárendelve. Ezzel egyidőben a gazdaságfejlesztés hosszú távú tervezésére 1921-ben megalakult az Állami Tervbizottság jogelődje, az Állami Általános Tervbizottság. Ez a szervezeti intézkedés egybeesett az ország közigazgatási-területi beosztásának az átalakításával. A közigazgatás átszervezése a gazdasági körzetesítés elvén alapult, amely azt volt hivatva biztosítani, hogy a helyi szinten érvényesüljön a közigazgatási, a párt- és a gazdasági irányítás egységének az elve.

Itt kell megemlítenünk, hogy a szovjet rajonirozás 1981-ben volt hatvan éves. Megszületése voltaképpen a Szovjetunió Állami Tervbizottságának a létrejöttéhez kötődik, ugyanis a tervbizottság egyik lényeges szervezeti egysége volt a körzetesítési kérdésekkel foglalkozó osztály.¹ A tervbizottság vezető munkatársainak, *G. M. Krzsiszanovszkij* és *I. G. Alekszandrov* akadémikusoknak a gazdasági körzetesítésről sokszor idézett megállapításai helyett ez alkalommal azt nézzük meg, miként vélekedett a rajonirozásról a gazdaságföldrajz egyik vezető professzora, *Sz. V. Bernstein-Kogan* (1886–1951): „Úgy vélem – írta – a kérdés kulcsa az, hogy kísérletet tettünk egy lényeges spontán folyamat, a földrajzi munkamegosztás ésszerűsítésére. A gazdasági munkamegosztás e folyamatának racionalizálási kísérlete a gazdasági körzetesítés legfontosabb oldala, és így is kell ezt a kérdést megközelíteni. Mi is ennek a lényege? Az, hogy meghatározzuk az adott területnek azokat a sajátosságait, amelyek a különböző körzetekben a termelést a talaj- és geológiai viszonyok, valamint az összes többi tényező szempontjából a leggazdaságosabbá teszik. Ezt követően – azt hiszem – célszerű megvizsgálni a közigazgatási felosztást a gazdasági körzetek határaival összhangban. Ez utóbbiakat igen pontosan kell körvonalaizni. Rá kell mutatni azonban arra, hogy egyes körzeteket érintő intézkedések a körzet gazdasági szerepéről levont következtéseken alapuljanak. Másrészt kíváncsok, hogy a közigazgatási felosztás az ésszerűen megalapozott gazdasági folyamatokhoz közelítsen. Úgy vélem, hogy a körzetesítési feladatokat két mozzanathoz kell kapcsolni:

1. egyfelől a földrajzi munkamegosztás folyamatainak ésszerűsítéséhez az adott gazdaságpolitikai irányvonal kidolgozása során,

2. másfelől ahhoz, hogy a közigazgatási felosztás alapjául a gazdasági körzetek gondolata szolgáljon. Ami a körzeteket illeti, jelentős előrelépés tapasztalható a rajonirozási osztály munkájában, de még nagy mennyiségű statisztikai anyag vár feldolgozásra és ez kétségtelenül olyan feladat, amelyet csak hosszú idő alatt leszünk képesek megoldani úgy, hogy az a gyakorlat számára is alkalmazható legyen.”² Azt láthatjuk, hogy lényegében már hatvan évvel ezelőtt meghatározták az irányítás céljait szolgáló körzetesítési munkák három fő vonulatát, amelyek mind elméleti, mind gyakorlati szempontból az alábbi feladatokat jelentették:

¹ A tervbizottság körzetesítési munkálatairól sok új anyagot tartalmaz a 60. évfordulóra megjelent „Protokolü Prezidiuma Goszplana za 1921–1922 godü” c. gyűjtemény.

² Protokolü Prezidiuma Goszplana... T. 2. 172–174. o.

1. a körzetképzési folyamatokat a társadalmi-területi munkamegosztás alapján ésszerűsíteni kell;

2. a közigazgatási-területi beosztást az ország gazdasági körzetesítése alapján kell hatékonytá tenni;

3. pontosítani kell a földrajzi határokat.

Az egyes feladatoknak a társadalmi fejlődés különböző szakaszaiban értelemszerűen eltérő a jelentősége. Megoldásuk napjainkban is különösen időszerű, és a korszerű társadalmi-gazdasági földrajz, valamint a regionális gazdaságtan egyik fontos tudományos problémáját jelenti.

Ha megvizsgáljuk a szovjet gazdaság irányításának tudományos alapját, arra a következtetésre juthatunk, hogy az szorosan kapcsolódik a területi-gazdasági komplexumok képzésének és a gazdasági körzetesítés elméletéhez. *Lenin* gazdasági körzetesítésről vallott nézetei és a szovjethatalom első éveiben kidolgozott utasításai később is iránymutatóak voltak a területi közigazgatási-gazdasági felosztás tudományos kidolgozásában és gyakorlati megvalósításában.

Már az első szovjet hosszú távú tervdokumentumban – a híres GOELRO-tervben –, amelyet *Lenin* a párt második programjának nevezett, a termelés vilamosításának feladata szorosan összefonódott a szállítási hálózat fejlesztési követelményeivel és az ország gazdasági körzetesítésének feladatával. „A termelésünk fő ágazatai közötti kapcsolatok ártértékelése – olvashatjuk a tervben – szorosan összefügg a termelési területek földrajzi átrendezésével. E területek természeti tartalékainak és a tervszerűen társadalmiasított gazdaság újonnan kialakuló szerkezetének megfelelően az Oroszországi Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaságot új gazdasági körzetekre kell felosztani, amelyek a felszabadult munka jövőbeli virágzó kommunáinak előhírnökei lesznek.”³

Ítt jegyzendő meg, hogy mindenekelőtt éppen a GOELRO-terv megvalósítása érdekében hozták létre az Állami Tervbizottságot. Az Állami Tervbizottságról szóló 1921. február 22-i határozatban az olvasható, hogy e szerv „... a VIII. szovjetkongresszuson elfogadott villamosítási terv alapján kidolgozza az egységes állami gazdasági tervet, és figyelemmel kíséri e terv megvalósítását.”⁴ Az ország gazdasági körzetesítésének metodológiáját és a körzethálózatot alapvetően 1921-ben és az 1922-es év első felében dolgozta ki az Állami Tervbizottság, első elnökének *G. M. Krzsizsanovszkij*nek és a körzetesítési osztály vezetőjének, *I. G. Alekszandrovnak* az irányításával, de jelentős érdemei voltak e munkában az Össz-Oroszországi Központi Végrehajtó Bizottság mellett 1921 novemberében létrehozott, *M. I. Kalinyin* elnökle alatt működött körzetesítési bizottságnak is.

A szovjet marxista tudomány megőrzi és nagyra értékeli azt, a gazdasági körzetesítés terén megszerzett elsőbbséget, amelyet a múlt orosz tudománya ért el – hangsúlyozta a kérdéskör egyik legkiemelkedőbb szakembere, *N. N. Koloszovszkij* professzor. A forradalom előtti Oroszországban és a Szovjetunióban alkalmazott körzetesítés történelmi gyökereiről és annak elemzéséről több nagyértékű munka látott már napvilágot, közöttük olyan kiemelkedő szakembereké is, mint *P. M. Alampiev*, *I. I. Belouszov*, *N. O. Nikitin*, *Ju. G. Szauskin* és mások, amelyeket e helyen nem szükséges (és nem is lehetséges) részletesen áttekinteni.

³ Plan GOELRO. 37. o.

⁴ Protokollü Prezidiuma Goszplana ... T. I. 29. o.

E munkák csupán egy közös vonására szeretnénk rámutatni. Országunk nem utolsósorban azért lett a körzetesítés tudományának bölcsője, mert hatalmas és sokszínű területekkel és ennek megfelelően potenciális termelőerőkkel rendelkezett és rendelkezik ma is. Érdemes megemlíteni, hogy e tudományág fejlődésében sok hasonlóság mutatkozik meg a nagy kiterjedésű államokban, hisz akár a Szovjetuniót, akár az Egyesült Államokat, akár pedig Indiát is nézzük, a körzetesítési folyamatoknak komoly népgazdasági jelentősége van. A körzetek lehatárolásának szükségessége ugyanis nemcsak a körzetképződés objektív folyamatát tükrözi, hanem függ a vizsgált ország területének méreteitől, a területén lévő természeti, gazdasági és társadalmi formák sokrétűségétől is. Az Egyesült Államokat illetően például *Lenin* a következőket írta: „Az Egyesült Államok ropant területe, amely alig kisebb egész Európánál, és a gazdasági feltételek óriási változatossága az ország különböző részein – mindez feltétlenül szükségessé teszi, hogy a gazdasági helyzetüket tekintve lényegesen eltérő főbb vidékeket külön-külön vizsgáljuk.”⁵ Ez a lenini megállapítás teljes joggal vonatkoztatható országunkra is. Ugyanakkor a termelőerők területi elhelyezésében a gazdasági körzetesítés módszere – mint azt a tapasztalatok igazolják – a kevésbé nagy államok esetében is jól alkalmazható.

Meg kell jegyeznünk, hogy a gazdasági körzetesítés kérdéseivel az európai szocialista országokban jóval később kezdtek foglalkozni, mint a Szovjetunióban. Az országok többségében e probléma elméleti aspektusai az 50-es évek második felében, a 60-as évek elején jelentek meg a szakirodalomban. A kutatások során olyan következtetések is születtek, miszerint a kisebb országokban a termelési kapcsolatok térbeli elhatárolására nincs lehetőség. A kérdés illetén való kezelése meglehetősen egyoldalú, ugyanakkor azonban arra is figyelmeztet, hogy a körzetesítési módszerek adaptálásában érvényesíteni kell az ország méreteiből adódó sajátosságokat.

A szovjet gazdaság területi irányításának *második szakaszát* – a 30-as, 40-es éveket és az 50-es évek első felét – főleg a gazdaságirányítás ágazati megközelítése jellemezte. A gazdaság irányítását az ágazati népbiztosságok, majd a Nagy Honvédő Háború idején a minisztériumok végezték. A gazdaságirányítás alapvető funkcióinak átadása az ágazati szerveknek azt is eredményezte, hogy a népgazdasági tanácsokat felszámolták, és felosztották azokat a nagy közigazgatási-területi egységeket, amelyeket a 20-as években az integrált gazdasági körzetesítés elvei alapján hoztak létre. Ettől kezdve a közigazgatási-területi beosztás elkülönült a gazdasági körzetesítéstől. A gazdasági körzeteket azonban a Szovjetunió Állami Tervbizottságában tervezési célokra továbbra is felhasználták.

A *harmadik szakaszban* – amely a szovjet népgazdaság fejlesztésének hétéves tervidőszaka volt az 50-es évek végén, a 60-as évek elején – az ország ipari irányítási rendszerét ideiglenesen a területi elv alapján szervezték át (regionális népgazdasági tanácsokat hoztak létre). A szovnarhozok az 50-es évek második felében alakultak meg; kezdetben az akkorra már megszerveződött és napjainkig is megmaradt igen erősen tagolt közigazgatási-területi beosztáshoz igazodtak, s ennek megfelelően a területeket, határterületeket és autonóm köztársaságokat „gazdasági-igazgatási körzet” elnevezéssel illették. 1962-ben a körzeteket területi-

⁵ Lenin Összes Művei. 27. kötet. 129. o.

leg összevonták, számuk a felére (százról körülbelül ötvenre) csökkent. Ezzel egyidőben azonban változatlan maradt a közigazgatási-politikai beosztás, csupán azok a területi sférák alakultak át, amelyekben a gazdasági szervek tevékenykedtek. Mindemellett továbbra is funkcionált a Szovjetunió kiemelt (nagy) gazdasági körzeteinek hivatalosan jóváhagyott hálózata; a körzetközpontokban a tervbizottságok tevékenykedtek, a több köztársaságot magukba foglaló gazdasági körzetekben (a balti, a kárpátontúli és a közép-ázsiai körzetben) pedig az SZKP KB kihelyezett bizottságokat működtetett. Ezek az intézkedések némileg a 20-as évek gazdaságirányítási és körzetesítési rendszerére emlékeztettek, de lényegesen abban különböztek ezek a változások a korábbi eseményektől, hogy a gazdaság területi egységének elve nem volt összhangban a tanácsi és a pártirányítással (ez utóbbiak továbbra is köztársasági, területi-határterületi és járási szinten maradtak).

Végeredményben az ötvenes-hatvanas évek fordulójának új regionális politikája egész sor objektív és szubjektív tényező hatására kudarcot vallott, nem utolsósorban persze azért, mert a népgazdasági tanácsok lényegében a túlzott mértékben tagolt közigazgatási-területi beosztáshoz igazodva jöttek létre és működtek. Ez a hálózat nem volt alkalmas arra, hogy a társadalom területi szervezésével és a termelőerők komplex fejlesztésével kapcsolatos feladatokat korszerűen megoldja.

A *negyedik* – jelenlegi – *szakaszt* a gazdaság ágazati irányításához való visszatérés jellemzi, s a minisztériumok és más főhatóságok rendszerében testesül meg. Ezzel egyidejűleg azonban fontos változások történtek, amelyek arra irányultak, hogy növekedjen a gazdasági egységek önállósága, és kialakuljon az iparban, valamint az építőiparban a termelési és a tudományos-termelési egységek átfogó hálózata. Ugyanakkor továbbra is megmaradt a Szovjetunió Állami Tervbizottsága által jóváhagyott nagy gazdasági körzetek hálózata, amely kifejezetten tervezési célokat szolgál.

A Szovjetunió Minisztertanácsa 1982 szeptemberében határozatot hozott arra, hogy a Szovjetunió Állami Tervbizottsága, a lehetőségek figyelembevételével, helyi meghatalmazotti irányító apparátust hozhasson létre. Pontosították az ország körzetrendszerét, az ország ma már nem 18 – mint az utóbbi két évtizedben –, hanem 19 nagy gazdasági körzetre tagolódik. A gazdasági körzetek az alábbiak: az Oroszországi Föderációban – az északnyugati, az északi, a központi, a közép-feketeföldi, a volga-vjatkai, a Volga menti, az észak-kaukázusi, az urali, a nyugat-szibériai, a kelet-szibériai, a távol-keleti; az Ukrán SZSZK területén: a Donyec–Dnyeper menti, a délnyugati, a déli; a Kazah SZSZK-ban – a kazahsztáni; a Belorusz SZSZK területén a belorusz; valamint a – többi köztársaságot átfogó – balti, a kárpátontúli és az észak-ázsiai gazdasági körzet. Rajtuk kívül külön kell kezelni még a Moldvai SZSZK-t, amely nem alkot önálló gazdasági körzetet (területe és népessége ehhez nem elegendő, és nem kapcsolható a szomszédos Ukrajna egyik nagy gazdasági körzetéhez sem). Fő vonalaiban a Szovjetunió nagy gazdasági körzeteinek jelenlegi rendszere meglehetősen stabilnak tekinthető. Hosszú évtizedekig számolnunk kell még az ország hatalmas – nemcsak gazdasági, hanem történelmi – körzeteivel, a központi iparvidékkel, a központi feketeföldi körzettel, a Volga-vidékkel, az Urallal, Észak-Kaukázussal, Nyugat- és Kelet-Szibériával, a Távol-Kelettel, Közép-Ázsiával, a kaukázusontúli körzettel, a Baltikummal és másokkal.

Meg kell említenünk, hogy soknemzetiségű országunk viszonyai, az a tény, hogy nemzeti-területi képződményeinket külön kell kezelni, természetesen módosítják a közigazgatási körzetek rendszerét. Ez még akkor is fennállna, ha közigazgatásunk teljességgel a területi-gazdasági tagozódáson alapulna. Noha gazdasági körzeteink csupán számbavételi és tervezési egységek, körzetesítésünk sajátos előnyeként kell mégis elkönyvelnünk azt, hogy a nemzeti autonómiák (az autonóm körzetek, területek és köztársaságok), sőt az egyes köztársaságok nemzeti szuverenitásuk legcsekélyebb megsértése nélkül tagolódnak be a nagy gazdasági körzetekbe.

Az 1979–1982-es évek közötti időszakot a gazdaságirányítás szervezeti struktúrájában beállt jelentős változások jellemezték a Szovjetunióban. E fejlődés léptéke és jelentősége joggal veti fel azt a kérdést, hogy nem jelenti-e ez egy új szakasz kezdetét a szovjet gazdaságirányítás történetében. 1979 júliusában az SZKP KB és a Szovjetunió Minisztertanácsa a gazdasági mechanizmus, a tervezés és az ösztönzés további tökéletesítésének kérdéseivel összefüggésben igen fontos intézkedéseket fogantatott. A határozat a tervet, a gazdasági szabályozókat és ösztönzőket érintő feladatokról intézkedett, de rámutatott arra, hogy továbbra is fennmarad a népgazdaság ágazati irányítási rendszere.

E határozat szemmel láthatóan előírja a területi tervezés pozícióinak erősítését, amikor arról szól, hogy növelni kell a tanácsok és a szövetségi köztársaságok részvételét a köztársasági és a helyi-területi gazdasági tervek kidolgozásában (e terveknek fel kell ölelniük a köztársasági alárendeltségű vállalatok tevékenységét is); általánossá kell tenni azokat a pozitív tervezési tapasztalatokat, amelyekre Moszkva, Leningrád, a leningrádi és a tyumeni területek, valamint a krasznojarszki határterület ötéves és éves komplex gazdasági-társadalmi fejlesztési terveinek a kidolgozásában tettek szert (ezek a tervek az adott városban és területen működő valamennyi vállalat és intézmény tevékenységét felölelik); helyi (települési) szinten is el kell készíteni a közszükségleti cikkek termelési tervét, valamint ki kell dolgozni a helyi lakásépítési és kommunális fejlesztési terveket.

Megoldásra váró probléma – s erre az 1979. évi júliusi KB-határozat is utal – a területi gazdaságirányítás továbbfejlesztése abba az irányba, hogy egyrészt megszűnjön az ágazati elkülönültség, másrészt növekedjék a népképviselői szervek, a tanácsok szerepe a gazdasági építőmunkában. Ebből a szempontból különös jelentőséget kell tulajdonítanunk az 1980 júniusában elfogadott össz-szövetségi törvénynek „A határterületi, a területi, az autonóm területi és az autonóm körzeti tanácsok jogosítványairól”. A legfontosabb feladat tehát a gazdaságfejlesztés minden szintjén erősíteni a tanácsok szerepét. Ebben az összefüggésben mindenekelőtt a gazdasági és a társadalmi fejlesztés szoros kapcsolatának a biztosításáról, a gazdaságirányítás ágazati és területi elveinek helyes összekapcsolásáról, az adott területi egységben működő eltérő alárendeltségű vállalatok, intézmények és szervezetek együttműködésének hatékony megszervezéséről van szó. Ez egyben jelzi a gazdaság- és társadalomfejlesztés alapvető tartalmát, s azt a felelősséget is kifejezi, amellyel a Szovjetunió alkotmánya a tanácsokat felruházza.

Az előbb említett tanácstörvény rámutat továbbá arra is, hogy a minisztériumok és a főhatóságok kötelesek a felügyeletük alá tartozó vállalatok tervszámait, tervmutatóit tanácsi véleményezésre átadni, és a tanácsokat be kell vonni a

terv kidolgozás folyamatába. A tanácsoknak az ipari és a mezőgazdasági termelés növeléséhez fűződő érdekelttségét a törvénynek az a szakasza biztosítja, amely kimondja, hogy a köztársasági vállalatok és szervezetek nyereségük egy részét az illetékes területi tanácsok költségvetésébe fizetik be. Ezt az intézkedést számottevő lépésnek kell tekintenünk a helyi népképviselőtestületek anyagi lehetőségeinek a bővítésében.

1982-ben módosulás következett be az agrár-ipari komplexumok irányításában is. Az 1982 májusi SZKP KB plénum elfogadta az élelmezési programot, egész sor olyan határozatot hagyott jóvá – többek között „A mezőgazdaság és más agrár-ipari ágazatok irányításának tökéletesítéséről” szöveget –, amelyek az élelmezési programhoz kapcsolódnak. A mezőgazdaság és az agrár-ipari komplexumok irányításáról szóló határozatban következetesen érvényesül a „kettős alárendeltség” elve. Említettük már, hogy a gazdaságirányításnak ezt az elvét még a szovjethatalom első éveiben (1921–1924 között) kísérletképpen dolgozták ki és alkalmazták.

S itt egy kis kitérőt kell tennünk, hogy megértsük, miként is éltek annak idején a kettős alárendeltség elvével. 1921 májusában a Munka- és Honvédelmi Tanács határozata értelmében az akkori közigazgatási-területi egységekben (kormányzóságokban és területeken) létrehozták az ún. gazdasági tanácskozsásokat. Működésük alapja a kettős alárendeltség volt, egyrészt a Munka- és Honvédelmi Tanács helyi szerveiként, másrészt a helyi tanácsok végrehajtó bizottságának testületeiként tevékenykedtek. A gazdasági tanácskozás elnöki teendőit a végrehajtó bizottság elnöke vagy helyettese látta el. Egyidejűleg a területeken tevékenykedtek a központi ágazati irányítás (a népbiztosságok) meghatalmazottjai is, akik vertikálisan saját központi apparátusuknak, horizontálisan pedig a gazdasági tanácskozsásoknak és a helyi tanácsoknak alárendelve dolgoztak. Sőt a tényleges jogi helyzetet tekintve a népbiztosságok meghatalmazottjai a helyi tanácsai végrehajtó bizottságok szakigazgatási szerveinek a vezetői voltak egyben. Ez a megoldás biztosította az ágazati és területi irányító szervek tevékenységének szoros és kölcsönös összekapcsolását.⁶

Az SZKP KB és a Minisztertanács 1982-ben közös rendeletet hozott arról, hogy az alsó szintű közigazgatási-irányítási körzetekben agrár-ipari egyesüléseket kell létrehozni. Ezek az egyesülések kolhozokat, szovhozokat, gazdasági társulásokat, egyéb mezőgazdasági üzemeket és olyan vállalatokat foglalnak magukba, amelyek kiszolgálják a mezőgazdaságot, illetve amelyeknek a tevékenysége a mezőgazdasági termeléssel vagy az élelmiszer-feldolgozással összefügg. Az egyesüléshez tartozó valamennyi szervezeti egység megtartja gazdasági önállóságát, jogi személyi mivoltát és főhatósági hovatartozását.

Az egyesülések irányító apparátusa az egyesülési tanács, amelyet a járási tanácsok hoznak létre; ennek elnöke a járási tanács mezőgazdasági ügyeket irányító osztályának vezetője, kinevezéséről a járási végrehajtó bizottság első elnökhelyettese dönt. Agrár-ipari egyesülések nagyobb területi egységekben (területi, határterületi és autonóm köztársasági szinten) is létrehozhatók. Alapításuk rendje a járási egyesülésekével megegyezik. A szövetségi köztársaságokban a köztársasági legfelsőbb tanácsok mellett működő bizottságok vagy a minisztertanács hatáskörébe tartozó valamilyen más szerv foglalkozik az agrár-ipari egyesülések

⁶ Ld. erről részletesen KRIVORUCSKO, O. N. (1980).

irányítási kérdéseivel. Az agrár-ipari egyesülések országos hálózatát a Szovjetunió Minisztertanácsának Elnöksége mellett működő külön bizottság irányítja. E bizottság tagjait olyan miniszterek és országos hatáskörű szervek vezetői alkotják, akik az agrár-ipari komplexumok működésében közvetlenül érdekeltek. Ezáltal válik lehetővé, hogy az ágazati és területi irányítás szervesen összekapcsolódjon a népgazdaságnak abban a láncszemében, amelyben a leginkább kívánatos a területi specifikumok érvényesítése és a problémák helyi operatív megoldása.

Ezek az intézkedések összhangban vannak az SZKP XXV. és XXVI. kongresszusainak határozataival. Mindkét kongresszus nagy figyelmet fordított a gazdaságirányítás továbbfejlesztésére. „Mindenekelőtt jelentősen *tökéletesíteni kell a tervezést* . . . Most az a feladat áll előttünk, hogy emeljük a tervező munka színvonalát, összhangba hozzuk azt az új méretekkal, gazdaságunk arculatával . . . Arról van szó, hogy . . . ésszerűbben hangoljuk össze az ágazati és a területi fejlesztést, a távlati és a napi feladatokat.”⁷ Továbbá: „Intézkedéseket kell tenni a főhatósági megosztottság leküzdésére, az ágazati és a területi irányítás teljesebb összehangolására.”⁸

II. A szovjet népgazdaság irányítási rendszere

A szovjet népgazdaság irányítási szervezete centralizált felépítésű. A Szovjetunió alkotmánya kimondja: „A Szovjetunió gazdasága egységes népgazdasági komplexum, amely felöleli a társadalmi termelés, az elosztás és a csere valamennyi láncszemét az ország területén.

A gazdaság irányítása a gazdasági és szociális fejlesztés állami társadalom- és gazdaságfejlesztési tervek alapján történik az ágazati és a területi elv figyelembevételével, a vállalatok, egyesülések és egyéb szervezetek gazdasági önállóságával, kezdeményezésével.”⁹

A Szovjetunió gazdaságának egységét, népgazdaságának komplexitását a demokratikus centralizmus elvén működő népgazdasági tervezési és irányítási rendszer biztosítja. A szocialista föderalizmus elve politikai rendszerünkben szerves egységet alkot a pártban és a gazdasági rendszerekben alkalmazott demokratikus centralizmus elvével.

A Szovjetunióban a felsőbb államhatalmi és irányító szervek hatáskörébe a következő gazdasági kérdések tartoznak: az egységes társadalom- és gazdaságpolitika kialakítása; az ország gazdaságának irányítása; a tudományos és műszaki haladás alapvető irányainak meghatározása; az ásványi kincsek racionális hasznosításával és védelmével kapcsolatos általános intézkedések megfogalmazása; a gazdaság- és a társadalomfejlesztési állami tervek kidolgozása és jóváhagyása, valamint a végrehajtásukról szóló jelentések jóváhagyása; a Szovjetunió egységes állami költségvetésének kidolgozása és jóváhagyása; a költségvetési terv teljesítéséről szóló beszámoló jóváhagyása; az egységes pénzügyi és hitelrendszer kidolgozása; az adók és jövedelmek szabályozása; az ár- és munkabérpolitika

⁷ Az SZKP XXV. kongresszusa. 70–71. o.

⁸ Az SZKP XXVI. kongresszusa. 289. o.

⁹ A Szovjetunió alkotmánya, 16. cikkely.

meghatározása; a népgazdaság ágazati irányítása; az össz-szövetségi egyesülések és vállalatok irányítása; a szövetségi köztársasági alárendeltségű gazdálkodó egységek általános irányítása.¹⁰

Az alkotmány értelmében minden szövetségi köztársaság biztosítja területre komplex gazdasági és társadalmi fejlesztését, elősegíti a Szovjetunió törvényeinek az érvényesítését, és végrehajtja a felsőbb államhatalmi és irányító szervek döntéseit. A szövetségi köztársaságok – a hatáskörükbe tartozó kérdésekben – koordinálják és ellenőrzik az össz-szövetségi vállalatok, intézmények és szervezetek tevékenységét.¹¹

A köztársasági rendszer következtében tehát a Szovjetunióban a gazdaság ágazati-szervezeti struktúrája egyidejűleg területi elvek alapján is szerveződik. Ezt azért állíthatjuk egyértelműen, mert egész sor ágazat esetében nemcsak össz-szövetségi minisztériumok és főhatóságok, hanem köztársasági minisztériumok és főhatóságok is működnek. A legfelsőbb szintű államigazgatási szervhez, a Szovjetunió Minisztertanácsához egyfelől az állami élet nagy szféráit átfogó minisztériumok, másfelől a nagy gazdasági ágazati minisztériumok, harmadrészt pedig funkcionális állami bizottságok tartoznak. A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa 1979 áprilisi határozata értelmében a szovjet minisztertanács 10 funkcionális, 52 ágazati-gazdasági minisztériumot és 22 állami bizottságot irányít jelenleg.¹² Ez a struktúra tehát azt jelenti, hogy jelenleg a Szovjetunióban mintegy félszáz termelési, építési, az elosztást és az árucserét bonyolító gazdasági irányító rendszer működik. Az össz-szövetségi szintű ágazatok és tevékenységi körök száma pedig – 1979-es hivatalos adatok szerint – 84.

Az össz-szövetségi ágazati irányítás továbbfejlesztésének fő iránya a szövetségi köztársaságok és a helyi tanácsok szerepének a fokozásában nyilvánul meg. Ennek egyik lényeges mozzanata, hogy a IX. ötéves tervben a fontosabb népgazdaságfejlesztési feladatokat már nemcsak ágazatokra, hanem a 15 szövetségi köztársaságra is meghatározták. A területi és ágazati tervezés össz-szövetségi szinten történő szerves összekapcsolására elsősorban azért van szükség, mert a Szovjetunió nemzeti jövedelmének kb. 65⁰/₀-át az össz-szövetségi irányítás alá tartozó gazdasági egységek adják, néhány köztársaságban arányuk eléri a 80⁰/₀-ot.¹³ A szövetségi köztársaságok gazdasági jogkörének növelése hozzájárulhat olyan tartalékok feltárásához, amelyekkel új termékek gyártása, a termelési eszközök jobb kihasználása válik lehetővé. Ezenkívül az ipari termelés és a beruházások ágazati elveken történő szervezése jól kiegészíthető a köztársaságok, illetve a nagy gazdasági körzetek komplex szemléletű fejlesztésével is.

Azt állapíthatjuk meg tehát, hogy a gazdaságirányítás a Szovjetunióban – az állami-politikai szervezeti rendszer föderatív jellege miatt – jelentősen különbözik a többi szocialista ország gyakorlatától. Az eltérés alapvonása az, hogy a területi elv érvényre juttatását maga a föderativitás teszi szükségessé, az ágazati szervezeti struktúrában pedig pontosan rögzítik a szövetségi köztársaságok feladatait. Részben ezért, részben pedig az ország hatalmas területe, valamint az eltérő természeti és gazdasági adottságok miatt a területi elvet érvényesíteni kell

¹⁰ A Szovjetunió alkotmánya, 73. cikkely.

¹¹ A Szovjetunió alkotmánya, 77. cikkely.

¹² Ténylegesen állami bizottságként működik a Központi Statisztikai Hivatal, az Állami Bank és a Szovjetunió Minisztertanácsának Titkársága.

¹³ Ld. DEMENEV, A. J. (1975).

az ágazati irányítás alsóbb szintjein, az egyes minisztériumokhoz és főhatóságokhoz tartozó termelési egyesülések esetében is. Számos olyan egyesülést találhatunk, amely egy közigazgatási egység, kisebb köztársaság vagy nagyváros területén belül fejt ki tevékenységét.

Ezek a termelési egyesülések lényegében vagy vállalatok egész sorát és ezek gyáregységeit vagy pedig több gyáregységből álló nagyvállalatot fognak össze. A termelési és a tudományos-termelési egyesülések hálózata a szovjet iparban „Az iparirányítás továbbfejlesztésével kapcsolatos néhány intézkedésről” szóló 1973. évi párt- és kormányhatározat megjelenését követően alakult ki. Meg kell azonban jegyezni, hogy már korábban is léteztek ilyen típusú szervezetek (1970 végén számuk 608, 1972-ben pedig 1101 volt). Gyakorlatilag ezzel egyidőben, tehát a 70-es években kezdődött meg a mezőgazdasági szervezetek összeolvadásának gyors folyamata is. Különösen Moldáviára és Ukrajnára volt ez jellemző, ahol az utóbbi években létrejött egyesülések, köztük az agrár-ipari egyesülések a maguk nemében kísérleti jellegűnek számítanak. Az SZKP XXV. kongresszusának határozatai, illetve az SZKP KB 1976. évi határozata „A mezőgazdasági termelés fejlesztéséről és további koncentrációjáról a gazdaságok közötti kooperáció és az agrár-ipari integráció alapján” címmel konkrét programot adott a hatékony formák elterjesztéséhez.

Az ipar és a mezőgazdaság irányításában az 1970-es években végrehajtott gyökeres változásokat, azaz a termelési egyesülések széles körű megszervezését a szovjet népgazdaság fejlődésében olyan jelentős minőségű átalakulásnak kell tekintenünk, amely összhangban áll a fejlett szocializmus és a tudományos-műszaki forradalom követelményeivel.

Az SZKP XXV. kongresszusa határozatainak megfelelően az ipari egyesülések nagy része a X. ötéves terv időszakában szerveződött. Bátran állíthatjuk, hogy az egyesülések lényeges láncszemek a két- és háromfokozatú ágazati irányítási rendszerben. Az egyesülések többségét ágazati-területi elvek alapján szervezték. Példaként említhetjük a magas termelési koncentrációt elért ZIL, KAMAZ gépkocsigyárakat vagy az urali gépgyárat, a leningrádi Elektroszila gyárat stb. E vállalatok tevékenysége azt bizonyítja, hogy az ipari alapegységek átgondolt összekapcsolása jelentős hatékonyságnövelő tényező lehet.¹⁴

Érdemes megemlíteni azonban azt is, hogy nem kevés az olyan össz-szövet-ségi termelési egyesülés sem, amelyet még a régi irányítási rendszerben hoztak létre, s a minisztériumok és főhatóságok iparigazgatóságai irányították őket. Ma már ezek sem költségvetési üzemekként, hanem önálló gazdasági elszámolási rendszerben működnek.

A XI. ötéves tervben tovább folytatódott az ipari-termelési és a tudományos-termelési egyesülések, az építőipari, valamint a különböző agrár-ipari egyesülések szervezése és fejlesztése.

Mindennek ellenére nem állíthatjuk azt, hogy az ipar és a mezőgazdaság irányításában a 70-es években végrehajtott átszervezések meghozták volna a várt eredményeket. A mezőgazdaságban például, bár sok gazdaságközi szervezet alakult, a kolhozok és szovhozok többsége nem csatlakozott a mezőgazdasági nyersanyagok feldolgozását agrár-ipari egyesülések keretében végző vállalatokhoz. Az iparban létrehozott termelési egyesülések sem igazolták egészében a hozzájuk fű-

¹⁴ Proizvodstvennue ob' 'edinenija, Pravda, 1973. július 3.

zött reményeket. Kezdetben ugyanis arra számítottak, hogy a specializáció és a kooperáció tényleges fejlődése érdekében ezek az egyesülések különböző minisztériumi és főhatósági vállalatokból fognak létrejönni. Valójában azonban az esetek nagy részében a minisztériumokon belüli vállalatok egyesülése figyelhető meg, s gyakori a korábban azonos iparigazgatósághoz tartozó vállalatok egyesülése.

Szólnunk kell röviden a területi egyesülések perspektívájáról is. A területi egyesülések egy körzet hasonló profilú vállalatait fogják össze. Ezek a komplexumok – a gyakorlati tapasztalatok bizonyítják – könnyebben irányíthatók, a helyi munkaerő- és természeti forrásokat jobban hasznosítják, és tevékenységüket a helyi párt- és tanácsi szervekkel jobban képesek egyeztetni. Megítélésünk szerint a termelési és a tudományos-termelési egyesülések területi formájának fejlesztése egyik legfontosabb feladatunk, mert ezzel biztosíthatjuk a gazdasági egységek közötti területi kooperáció és specializáció tökéletesítését, nem különben háttér-iparunk és szolgáltatásunk – gazdaságunk e fájó pontjainak – fejlesztését.

Az ipari egyesülések fejlődésében tapasztalható hiányosságokat jelentős mértékben az okozza, hogy az ágazati irányítás jelenlegi rendszere meglehetősen szétaprózott, és a minisztériumok többsége nemcsak a népgazdaság egy-egy ágazatát irányítja, hanem számos alágazatot is igazgat. Emiatt maguk a minisztériumok is sok nehézséggel küzdenek, és jó néhány ágazati, ágazatközi problémát lassan vagy alacsonyabb hatékonysággal oldanak meg. Nem is olyan régen tudományos körökben és gyakorlati szakemberek között is felvetődött az egymással kapcsolatban álló népgazdasági ágazatok (illetve alágazatok) csoportos irányításának kérdése. A kialakítandó csoportok összetételét és számát illetően különböző javaslatok láttak napvilágot. E tanulmány szerzője az ágazatközi irányító hatóságok számát a Szovjetunió távlati tervezési és prognosztikai rendszerét körvonalázó komplex tudományos-műszaki fejlesztési koncepcióban rögzített elveknek megfelelően határozná meg. E programot – mint közismert – az 1979 áprilisi „A tervezés javításáról és a gazdasági mechanizmus termelési hatékonyságát és a munka minőségét növelő hatásának erősítéséről” hozott SZKP KB és minisztertanácsi határozat után az Állami Tudományos és Műszaki Bizottság, a Szovjetunió Tudományos Akadémiája, az Állami Építésügyi Bizottság és az Állami Tervbizottság dolgozta ki. A programtervezet az egymáshoz kölcsönösen kapcsolódó ágazatok nagy csoportjait az alábbiakban jelölte ki: gépgyártás, agrár-ipari komplexum, fűtőanyag- és energiaipari komplexum, feketefém- és színesfémkohászat, faipari anyagok, szerves anyagok, építőipari komplexum, termelő infrastruktúra, közlekedés, hírközlés, anyagellátás, tudományfejlesztés, város- és lakásépítés, egészségügy, természeti erőforrások és környezetvédelem.

Úgy tűnik, ez túlságosan általános csoportosítás. Elég például arra utalni, hogy eme osztályozás szerint az országos fűtőanyag- és energiaipari komplexumhoz tartozik az egységes országos energiahálózat, vagy az infrastrukturális komplexum magába foglalja az egységes közlekedési rendszert is. Igaz ugyan, hogy az előbb említett rendszereket még teljesen nem építették ki, de perspektivikusan az egységes országos népgazdasági komplexum energetikai és közlekedési pilléreit jelentik majd. Látnunk kell, hogy a több irányító hatóságot is átfogó komplexumok létrehozása nagyon fontos népgazdasági és tudományos feladat. Ám rögtön több bonyolult kérdés is felmerül irányításukkal kapcsolatban. Mindezekelőtt választ kell adni arra az elméleti kérdésre, hogy milyen a viszonya a

gazdasági és a szervezeti mechanizmusnak, és mennyiben tudják helyettesíteni a gazdasági intézkedések a struktúrát érintő döntéseket? – teszi fel a kérdést a társadalmi termelés irányítási kérdéseinek ismert szakértője, *G. H. Popov*. A választ a következőképpen fogalmazza meg: „Az irányítás gazdasági mechanizmusa kettős funkciót lát el, egyrészt ösztönző szituációt idéz elő a termelésben (ezt az irányítás motivációs bázisának nevezhetjük), másrészt a meglévő szervezeti rendszer keretei között biztosítja a hatékony gazdálkodást. De a szervezetet – az irányítási rendszer sajátos csontvázát, amihez a szervezési-adminisztratív módszerek „izomkötegei” csatlakoznak – gazdasági mechanizmussal helyettesíteni nem lehet. Az irányítási rendszerhez éppen ezért tartoznak különböző alrendszerek. Egyéb-ként ha rendelkezni is a leghatékonyabb gazdasági mechanizmussal, az irányítás szervezeti struktúrájával kapcsolatos kérdéseket nem tudnánk kikerülni. Legfeljebb a probléma megoldása lenne könnyebb.”¹⁵

Popov professzor iménti tézisét a közlekedési komplexum példájával támasztja alá. A közlekedési ágazat jelenleg több önálló minisztérium irányítása alá tartozik, s ezek nem könnyen birkóznak meg, többek között, a hatékony szállítási módszerek, így a konténeres szállítás megszervezésével. Még azt a kérdést is nehezen tudják eldönteni, hogy kinek a hatáskörébe tartozzék a konténeres szállítás. Pedig ez a legegyszerűbb problémának tűnik. Nagy komplex szállítási csomópontokra és az egész közlekedési ágazatot átfogó olyan általános intézkedésekre lenne szükség, amelyek lényegesen enyhítenék a különböző közlekedési minisztériumok gazdálkodási nehézségeit. Hatékonyabb gazdasági mechanizmus persze javíthatna a közlekedési minisztériumok együttműködésén a komplex konténeres szállítás megszervezésében, de képtelen helyettesíteni azokat a lényeges ösztönzőket, amelyek a közlekedés irányításának hatékony, egységes szervezeti felépítéséből eredhetnének. Mivel ma az ágazatok és a minisztériumok határai gyakorlatilag nem fedik egymást, „... a minisztériumnak nem kell azon igazán aggódnia, hogy mi lesz a végtermékkel, és hogyan elégíti az ki a társadalmi szükségleteket”.¹⁶ Ezért javasolják olyan minisztériumok feletti irányító szervek létrehozását, amelyek a minisztériumoknak engedik át az alágazatok irányítását. „Időnként a minisztériumok feletti irányítás problémáit célprogram módszerrel javasolják megoldani. Amikor olyan jelentős problémákba ütközünk, amelyek nem illeszthetők a tervezés és irányítás már kialakult kereteihez, továbbá jól körülhatárolható céljuk és megvalósítási határidejük van, ekkor helyénvaló a célprogram módszer alkalmazása. Például az élelmiszeripari kérdés megoldása esetén logikus az élelmiszerprogram megfogalmazása. Am ha állandó gazdasági komplexumról vagy jelentős ágazatról van szó, akkor állandó szervezetre van szükség.”¹⁷

G. H. Popov kérdésfelvetésével elméletileg egyetértve, nem hallgathatjuk el kételyeinket. Nem vagyunk meggyőződve még teljesen arról, hogy a minisztériumok feletti szervezetek (amelyek némileg a minisztertanácsi bizottságokhoz hasonló szervezetek lennének) hatékonyan képesek működni. Ezért más lehetőségeket is mérlegelnünk kell. Gondolunk egyebek között a minisztériumok hatáskörének kiterjesztésére, több minisztérium összevonására, vagy arra, hogy a tör-

¹⁵ POPOV, G. H. (1982): 56. o.

¹⁶ Ugyanott, 53. o.

¹⁷ Ugyanott, 59. o.

ténelmi tapasztalatok mérlegelésével nem lenne-e célszerű a minisztertanács mellett megalakítani, pontosabban újjászervezni a Legfelsőbb Nép gazdasági Tanácsot (és ennek nagy ágazati alegységeit).

Meg kell említeni, hogy a gazdaság már megtette az első lépéseket az összevont ágazati irányítás felé. 1981-ben a Szovjetunió Állami Tervbizottságában megalakultak az összevont gazdasági ágazatok tervezését végző szervezeti egységek. Jelenleg a fűtőanyag- és energiaforrások, az ipari nyersanyagok ágazatainak (a fekete- és színesfémkohászat, a vegyipar és a fafeldolgozóipar), a gépipar, a közlekedés és hírközlés, a beruházások, valamint az agrár-ipari egyesülések komplex tervezését végzik ilyen típusú szervek.

Ezek a szervezeti változások is azt, a korábban megkockáztatott állításunkat erősítik meg, hogy az 1979–1982-es időszakot a Szovjetunió gazdaságirányítási rendszerében tekintjük új korszak kezdetének.

III. A területi irányítás helye és szerepe a gazdaságirányítási rendszerben

Többször szoltunk már arról, hogy a területi irányítás jelentősége a szocialista gazdaság fejlődésének új szakaszában fokozódik. Erre az időszakra – mint tudjuk – a gazdaság intenzív fejlesztése a jellemző. Érzékletesen és helyesen jellemzi ezt az állapotot a területi gazdaságirányítás magyar kutatója, *Horváth Gy.* Azt írja: „Az európai szocialista országok többségében a szocialista termelési viszonyok akkor alakultak ki, amikor az erőforrások extenzív növekedése jelentős gazdasági növekedést biztosított. Ugyanakkor a gyors iparosítás eredményeképpen elért magasabb gazdasági fejlettség az extenzív gazdasági fejlődést korlátozó tényezőket hívott életre. E változásokra a szocialista országok a 60-as, 70-es évek fordulóján gazdaságuk intenzifikálásának a meggyorsításával válaszoltak. Ebben a folyamatban csaknem mindenütt fontos szerepet juttattak a gazdaságirányítási rendszer felülvizsgálatának. Az e témakörben folyó tudományos kutatások azt bizonyítják, hogy a jövőbeli fejlődés érdekében a »térbeliség« kategóriáinak a korábbinál tudatosabb alkalmazására van szükség. A tartós gazdasági növekedés feltételeit sok szocialista országban az ágazati-strukturális és egyre inkább a területi változások mértéke, intenzitása és eredményessége határozza meg.”¹⁸

E gondolatokhoz a következőket szeretnénk hozzáfűzni: minden területi társadalmi-gazdasági rendszerben – akár országról, akár körzetről van is szó – fellelhetők a fejlődés olyan objektív törvényszerűségei (az irányítási rend típusa, az irányítási egységek száma, azok alá- és fölérendeltségi viszonyai), amelyeket törvényszerűségeknek nevezhetünk. Az új fejlődési szakaszban ezek jelentősége növekszik, és a gazdaság területi irányításának e törvényszerűségeket a társadalmi fejlődés és mindenekelőtt a gazdasági növekedés érdekében alkalmaznia kell. Másként fogalmazva, a társadalom területi fejlesztésével összefüggő törvényszerűségek feltárását és felhasználását állandó feladatunknak kell tekintenünk.

A gazdaságirányítás területi problémáinak a tudományos megközelítése véleményünk szerint három irányból történhet:

- a legésszerűbb irányítási rendszer létrehozását szolgáló kutatások felől közelíthetjük meg a kérdést egyfelől;

¹⁸ HORVÁTH Gy. (1981): 52. o.

- a már kialakult területi irányítási rendszer optimalizálására irányuló vizsgálatok más típusú kutatási feladatokat adhatnak;
- harmadrészt foglalkozhatunk a területi irányítási rendszerben bekövetkező változások prognosztizálásával.

A legidősebb kutatási feladatunknak a *már kialakult irányítási rendszerek optimalizálását* tekintjük. E vizsgálatok során kíváltképpen arra kell ügyelni, hogy ne csak az adott területi egység – például a városi – irányítási rendszer optimalizálását végezzük el, hanem azoknak az irányító szervezeteknek a tevékenységét is vizsgáljuk, amelyek eme szint felett helyezkednek el, mivel azok is közreműködnek az alacsonyabb irányítási szint érdekképviselésében. Ezért a társadalom területi szervezésének optimalizálása azt jelenti, hogy a területi irányítási módszerek fejlesztésén túlmenően szükséges az egész irányítási módszer területi vonatkozásainak mélyreható kimunkálása is.

Értelemszerűen nagyon fontosnak tartjuk a *területi irányítás szervezeti rendszerének* a kérdéseit is. Az elmúlt évtized pártkongresszusainak anyagai a népgazdasági irányítási rendszer fogalmát meglehetősen pontosan meghatározták. E fogalom az alábbi elemeket tartalmazza: az irányítás törvényszerűségeit, elveit, módszereit, az irányítás szervezeti struktúráját, személyi állományát és az irányítás technikai eszközeit.

Nem lehet senki előtt sem kétséges, hogy a társadalmi folyamatok területi irányításához átfogó területfejlesztési politika kidolgozására van szükség. A területfejlesztési politika szerkezetileg gazdaságpolitikai, szociálpolitikai, népessédségi, településfejlesztési, környezetvédelmi, tudományos és műszaki fejlesztési részekre osztható. Természetesen társadalmi-gazdasági jellegű alapvonásainak a tanulmányozása elválaszthatatlan a földrajzi munkamegosztás, a népgazdasági komplexumok, a társadalmi-gazdasági körzetesítés és a tervezés elemzésétől. Megítélésünk szerint a területfejlesztési politika leginkább specifikus részeit a népessédségi, a településfejlesztési és a környezetvédelmi politikák jelentik.

A Szovjetunióban, mint a többi tervgazdálkodást folytató országban, a területi társadalom- és gazdaságpolitika legfőbb eszköze az ágazati és területi tervezés. A Szovjetunió a területi tervezésben a világon egyedülálló gazdag tapasztalatokat halmozott fel. Még annak ellenére sem szabad erről megfeledkeznünk, hogy a nyugati szakemberek gyakran elhallgatják az e téren megmutatkozó elméleti és gyakorlati eredményeinket.

A szovjet *területi tervezés* a különböző területi egységek (szövetségi köztársaságok, körzetek, városok) komplex gazdasági és társadalmi fejlesztésének, a termelés ésszerű területi elhelyezésének, a termelőerők országon belüli egyenletes elosztásának, a szövetségi köztársaságok gazdasági és kulturális fejlesztésének, a gazdasági körzetek specializációja és komplexitása racionális összekapcsolásának és a KGST keretében folyó nemzetközi munkamegosztás hatékony hasznosításának elvén nyugszik.

A területi tervezés nagy figyelmet fordít a termelőerők elhelyezési és fejlesztési koncepcióinak a kidolgozására. A Szovjetunióban folyó területi tervezés sajátosságait – a szakemberek véleménye szerint – a következőképpen lehet összefoglalni: 1. a termelőerők területi elhelyezését fontos népgazdasági feladatként kezelik; 2. alapvető jelentősége van a „körzeti megközelítésnek” (amelyet már a lenini GOELRO-tervben is megfigyelhetünk); 3. a gazdasági körzetek komplex fejlesztésének elve érvényesül; 4. kiemelt feladat a termelési-területi

komplexumok kialakítása; 5. a parciális hatékonysági szemlélettel szemben a népgazdasági szintű hatékonyság elve a mérvadó.

A szovjet területi tervezést szűkebben és tágabban értelmezhetjük. Ha szűkebb értelemben használjuk a fogalmat, a népgazdasági tervezés olyan területi aspektusával állunk szemben, amely az állami tervező szervek és az ágazati minisztériumok tervezési tevékenységén keresztül fejeződik ki. A területi tervezés ilyen felfogása mindaddig jellemző volt, ameddig még nem készültek komplex városi és körzeti gazdasági és társadalomfejlesztési tervek. A területi tervezésnek ebből a megközelítéséből adódott az, hogy a területi tervek gyakorlatilag nem utóbbiak a hosszú távú városépítési tervek elemei voltak. A hetvenes években több munka is ebből a felfogásból fogant.¹⁹ Például V. F. Pavlenko egyik programadó cikkében úgy nyilatkozik, hogy a tervezés területi mozzanatai a gazdasági ágazati fejlesztések területi metszeteit jelentik csupán.²⁰ Azt kell tapasztalnunk, hogy nem sok publikáció foglalkozik a területi tervezés problémakörével úgy, hogy azt ne főhatósági keretekben értelmezné. Nem véletlen tehát, hogy a területi tervezés és a regionális kutatások közé gyakran egyenlőségelet tesznek.

A szovjet szakirodalomban többé-kevésbé egyetértés van a tekintetben, hogy a területi jellegű tervezés három csoportra: 1. körzeti jellegű előtervezésre, 2. területi tervezésre és 3. városépítési tervezésre bontható. E tanulmány szerzője is ezt az osztályozást követi, de szerinte további tagolásra van szükség.

Úgy véljük, hogy a szovjet körzeti és várostervezésnek öt alapvető formája van, lévén minden esetben ugyanannak a tevékenységi szférának a tagolásáról van szó.²¹

Lássuk felosztási rendszerünket kissé részletesebben. Alapformának az állami népgazdasági tervezést tekintjük. Ezt a tevékenységet az össz-szövetségi és a szövetségi köztársasági tervbizottságok, valamint a regionális (területi, járási és városi) tervbizottságok végzik. Az utóbbi időkig, pontosabban 1979 júliusáig – a már többször idézett közös párt- és minisztertanácsi határozat megjelenéséig – a területi és a városi fejlesztési tervek rendszerint figyelmen kívül hagyták az össz-szövetségi alárendeltségű vállalatokat.

A következő két – egymáshoz közel álló – tervfajtának az általános városi rendezési tervet és a városi kerettervet tartjuk. E hosszú távra szóló terveket az Állami Építésügyi Bizottság gondozza.

Új tervforma – alig 10 éves múlta tekint vissza – az, a városokra és a járásokra készülő komplex fejlesztési terv, amely a termelő kollektívák fejlesztési programjait, műszaki-gazdasági terveit integrálja. E középtávú terv elkészítésében – miután a tervek a főhatóságok tevékenységi körén túlnyúlnak – a városi és a járási tanácsok szerepe különösen jelentős.

Ugyancsak új tervfajta alkotnak a hosszú távú regionális népgazdasági programok. Az elképzelések szerint ezek a programok – a tervezés horizontját szélesítendő – a népgazdasági tervek jelentékeny kiegészítő elemei lesznek. Ez a tervfajta voltaképpen a nagy gazdasági körzetek termelőerőinek a fejlesztésére és területi elhelyezésére vonatkozó keretterv, amelyet az össz-szövetségi és a köztársasági tervbizottságok dolgoznak ki.

¹⁹ Ld. pl. PAVLENKO, V. F. (1975, 1978); ZENCSENKO, N. (1972).

²⁰ PAVLENKO, V. F. (1978).

²¹ Ld. HOREV, B. SZ. (1975, 1978, 1981).

Milyen kapcsolatban állnak egymással az imént felsorolt tervfajták? Ha a főhatósági hovatartozást nézzük, azt mondhatjuk, hogy az ágazati és a területi társadalmi-gazdasági állami fejlesztési terv, a regionális népgazdasági programok és kerettervek a Szovjetunió Állami Tervbizottságának, a körzeti és városi általános rendezési tervek pedig a Szovjetunió Állami Építésügyi Bizottságának a hatáskörébe tartoznak. A városok és körzetek komplex gazdaság- és társadalom-fejlesztési terveit a legutóbbi időkig nagyrészt nem főhatóságok, hanem a párt- és a szakszervezeti szervek irányításával jobbára helyi tervező intézmények készítették.

Az egyes területi tervek eltérő tervidőszakokat fognak át. Az első tervfajta közép- és rövid távra készül. A regionális népgazdasági programok és az általános kerettervek hosszú távú tervfajták. Ugyancsak hosszú távra készülnek a körzeti- és városrendezési tervek, valamint a városépítési tervek, tehát amelyek kidolgozását az építésügyi bizottság irányítja. Meg kell azonban jegyezni, hogy a hosszú távú tervfajták különböző időperiódusokra készülnek. A helyi (a komplex város- és körzetfejlesztési) tervek viszont ugyanolyan időszakra készülnek, mint az állami ágazati- és területi tervek; az alapvető tervperiódus ebben az esetben öt esztendő, s ez alapján konkretizálják az éves tervfeladatokat.

Nagyon fontos a területi tervfajták osztályozása a megoldandó feladatok szempontjából. Az ötéves országos ágazati és területi terv a társadalom rendelkezésre álló erőforrások népgazdasági ágazatok és területi egységek közötti elosztására helyezi a hangsúlyt. A hosszú távú népgazdasági programokban és kerettervekben viszont nem az erőforrásokkal való ellátás biztosítása a cél. E tervfajta összeállításakor a kívánatos, elérendő célból indulnak ki, matematikai módszerek és a számítástechnikai eszközök segítségével különböző variánsokat dolgoznak ki arra vonatkozóan, hogy milyen anyag-, munkaerő és pénzügyi ráfordítások mellett érhető el a kitűzött cél.

A tervperiódusok időtartamának csökkenése fokozza erőforrás-centrikusságukat. Egy ötéves tervperiódusban ugyanis kevésbé lehet számítani nagy tudományos-műszaki eredményekre, lényeges népgazdasági fordulatokra, mint hosszú távon. Ennél sokkal fontosabb kérdés, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokkal mit lehet elérni. Ezenkívül a feladatok is konkrétabbak. Az éves tervekben például már meglehetősen pontosan jelezni lehet a beruházási lehetőségeket, a munkaerőforrás és az anyagi eszközök alakulását. Ezért leegyszerűsítve az éves tervet a szükséges erőforrásokra alapozott szigorú egyensúlyi tervnek kell tekintenünk.

A területrendezési és a városépítési tervek – az országos ágazati és területi tervektől eltérően – nem erőforráselosztási, hanem területhasznosítási tervek. Az erőforrásokat a terv megvalósításához szükséges, de az adott területen rendelkezésre nem álló eszköztömegnek tekintik.

A városok és körzetek helyi társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek sajátos jellegük van. Ezek a helyi-területi erőforrások ésszerű hasznosítását szolgálják, de nem úgy, hogy a pénzügyi és beruházási eszközöket a különböző objektumok között elosztják, hanem azok olyan eszközként funkcionálnak, amely lehetővé teszi az objektumok közötti – főleg a városi és a területi hatáskörű vállalatok javára történő – erőforrás-átcsoportosítást. Másképpen fogalmazva, az erőforrásokat – amelyeket alapvetően ágazatok között osztanak el – a városok, illetve a körzetek szintjén összesítik és újra elosztják azokat.

Abból a célból kiindulva, hogy az ágazati és a területi fejlesztés összehangolása érdekében a népgazdaság irányításában és a népgazdasági tervezésben folyamatosan növelni kell a területi megközelítés súlyát, a Szovjetunió Kommunista Pártja XXIV. kongresszusán határozatot hoztak a területi, határterületi és autonóm köztársaságbeli ötéves tervek összeállításáról. E tervek lényeges mozzanata, hogy magukba foglalják az adott területi egységben működő valamennyi vállalat tevékenységét, függetlenül azok felügyeleti, főhatósági hovatartozásától. A IX. ötéves tervvel (1971–75) kezdődően a szövetségi köztársaságok minisztertanácsai már ilyen terveket dolgoznak ki és hagynak jóvá. Több nagy közigazgatási-területi egységre (Moszkvára, Leningrádra, a leningrádi területre, a tyumeni területre, a krasznojarszki határterületre, a Jakut Autonóm Köztársaságra) az elmúlt évtizedben a Szovjetunió Minisztertanácsa által jóváhagyott komplex ötéves népgazdasági tervek készültek.²² Hasonlóan komplex terveket dolgoztak ki a kelet-szibériai és a távol-keleti körzetekre is.

A tervezés fejlesztése során számolni kell azzal, hogy a köztársasági és az össz-szövetségi tervező szervek lehetőségei bővüljenek, a területi munkamegosztásra, a termelési specializáció további elmélyítésére, a kombináció és a kooperáció fokozására, az ágazatok közötti termelés összehangolására hatást gyakorló tevékenységük erősödjön. Ezt különösen azért fontos hangsúlyozni, mert a népgazdaság ágazati irányítása e gazdasági folyamatokat nem képes hatékonyan szabályozni. Az ágazati és a területi tervezés összehangolásának fontos mozzanata az új iparvállalatok ésszerű telepítésének a megszervezése is, ami napjainkban a keleti országrészek iparosítását jelenti elsősorban.

A népgazdaság ágazati irányításának feltételei között, akkor, amikor az irányítást a több mint ötven gazdasági minisztérium és főhatóság végzi, a tervezés is elsősorban ágazati jellegű. Az ágazati és a területi tervezés racionális összehangolásának mechanizmusát mind ez ideig nem tártuk fel, és nem dolgoztuk ki elég alaposan. A szakemberek (a tervezőket is ideértve) az ágazati és a területi tervezés ésszerű összekapcsolását elsősorban a beruházások elosztási rendszerében tekintik megvalósíthatónak, s ezt a tevékenységet a minisztériumok – az állami tervbizottság iránymutatásával kidolgozott – javaslatainak a helyi párt- és tanácsi szervek által történő korrigálási lehetőségeire szűkítik le. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy mind a nagyobb, mind a kisebb ágazatközi népgazdasági programok területi realizálásában meglehetősen bonyolult a különböző minisztériumok törekvéseinek összehangolása.

Mint ismeretes, a tervezésben és a termelőerők területi elhelyezésének irányításában érvényesülő demokratikus centralizmus elvét *Lenin* és az SZKP dolgozta ki. A tervezési gyakorlatban ez az elv az ágazati és a területi tervezésnek az előbbieken jelzett összehangolása és összekapcsolása útján érvényesül. Több szakember véleménye szerint a gyakorlatban az ágazati tervek egyeztetését egységes területi terv keretében kellene megoldani, mert így lenne biztosítható valamennyi gazdasági ágazat tevékenységének koordinálása a szövetségi köztársaságokban és a gazdasági körzetekben egyaránt. A feladat tehát úgy fogalmazható meg, hogy az adott köztársaság avagy gazdasági körzet területén elhelyezkedő gazdaság egésze legyen a köztársasági állami tervbizottságok tervezési te-

²² Meg kell említeni, hogy a tervösszeállítás menete, a tervek tartalma és jellege nagy mértékben függ a jóváhagyás szintjétől. Ld. erről részletesen PAVLENKO, V. F. (1975).

vékenységének a tárgya.²³ A legutóbbi változások alapján van jogunk azt állítani, hogy a szovjet területi irányítás ilyen irányba fejlődik, bár a nagy gazdasági körzetek irányításának komplexitásáról ma még nem beszélhetünk. Korábban már szoltunk arról, hogy 1982 szeptemberében kormányhatározat született a Szovjetunió Állami Tervbizottsága helyi meghatalmazotti szervezetének a kiépítéséről. A nagy gazdasági körzetek egy részében a határozatot már meg is valósították: például a Szovjetunió keleti körzeteiben (novoszibirszki, krasznojarszki, habarovszki és szverdlovszki székhellyel) megalakultak a jelentős beruházási eszközök felett rendelkező tervhivatali intézmények.

A tervezés területi aspektusait tárgyalva feltétlenül alá kell húzni a tervelő-készítő tudományos munkálatok szerepét, többek között a termelőerők területi elhelyezésére készült kerettervek (genszhémák) jelentőségét. Ilyen átfogó terveket az 1970–1980, az 1976–1990 és az 1985–2000 közötti időszakokra elsősorban speciális tervhivatali vagy egyéb kutatóintézetek készítettek. A kerettervek összeállításában minden olyan hatóság közreműködik, amely a népgazdaság adott ágazatának tevékenységében érdekelt. Rajtuk kívül jelen vannak azok a területi szervek (a szövetségi köztársaságok tervbizottságai) is, amelyek az egyes területi egységek gazdaságának fejlesztési kérdéseit jól ismerik.

A területi gazdaságpolitika és a területi irányítás nemcsak a tervezés révén valósul meg. Ebben a vonatkozásban jelentős szerepe van a költségvetésnek, az adórendszernek, a felvásárlási áraknak és a regionális népesedéspolitikának is. Ezek a *szabályozók* eltérő módon hasznosíthatók az egyik legfontosabb társadalmi-gazdasági fejlesztési probléma – a hatalmas területű ország különböző régiói társadalmi-gazdasági fejlettségi színvonalában meglévő különbségek mérséklésének – megoldásában.

A Szovjetunióban az egyes régiók társadalmi-gazdasági különbségeit alapvetően a jelentős demográfiai, elsősorban a népességnövekedés ütemében és az átlagos családnagyságban meglévő differenciák okozzák. Ha az egy főre jutó megtermelt nemzeti jövedelem mutatóját a társadalmi-gazdasági fejlődés mutatójaként értelmezzük és eszerint, valamint az átlagos családnagyság alapján rangsoroljuk a köztársaságokat, egyértelműen fordított összefüggést találunk: minél nagyobb az átlagos családnagyság, annál kisebb a nemzeti jövedelem színvonala. A páros rangkorrelációs együttható – ugyanezen mutatókra – meglehetősen magas (–0,92) értéket mutat 1979-ben. A megtermelt nemzeti jövedelem nagysága szerinti első hat köztársaság éppen az utolsó hat helyet foglalja el az átlagos családnagyság szerinti rangsorban. Ha demográfiai tényező nem hatna, azt mondhatnánk, hogy az egy főre jutó nemzeti jövedelem alapján mért társadalmi-gazdasági fejlettség megközelítően azonos az egyes köztársaságokban. (Ld. az 1. táblázatot.)

Ugyancsak demográfiai tényezővel függ össze az ország nemzeti jövedelmének köztársaságok közötti újraelosztása is, amelynek eredményeképpen egy-egy köztársaságban a felhasznált nemzeti jövedelem nagysága lényegesen eltérhet a megtermelt nemzeti jövedelem mennyiségétől. A nagy népszaporulatú és a magas átlagos családnagyságot mutató köztársaságokban (Üzbegisztánban, Türkmenisztánban, Kazahsztánban) a felhasznált nemzeti jövedelem a megtermelt nemzeti jövedelemnél magasabb. A dotáció mértéke egyes köztársaságokban néha a

²³ Vö. SZTOZSILOV, J. G. (1971).

1. táblázat

A nemzeti jövedelem és az átlagos családnagyság közötti korrelációs kapcsolat a szövetségi köztársaságokban, 1979

Köztársaságok	Egy főre jutó megtermelt nemzeti jövedelem*	A köztársaságok sorrendje a nemzeti jövedelem színvonala alapján	Átlagos családnagyság**	A köztársaságok sorrendje az átlagos családnagyság alapján
Észt	2133	1	3,1	15
Lett	2142	2	3,1	14
OSZFSZK	1896	3	3,3	13
Litván	1754	4	3,3	12
Belorusz	1724	5	3,3	11
Ukrán	1537	6	3,3	10
Örmény	1484	7	4,7	5
Grúz	1454	8	4,0	8
Moldáviai	1393	9	3,4	9
Azerbajdzsán	1247	10	5,1	4
Kazah	1181	11	4,1	7
Türkmen	1134	12	5,5	3
Üzbég	1007	13	5,5	2
Kirgiz	992	14	4,6	6
Tadzsik	787	15	5,7	1

Források: *PATRAS, N. J. (1981), **Naszelenic SZSZSZR.

40%-ot is eléri.²⁴ A pénzeszközök költségvetési elosztása (ide értve az adóztatást és a társadalombiztosítást is) kiegészítő eszközt jelent a köztársaságok fejlesztésének finanszírozásában. Ez a rendkívül bonyolult elosztási rendszer elősegíti az életszínvonal emelését a nemzetiségi körzetekben, és világosan kifejezi a lenini nemzetiségi politika gyakorlati megvalósulását.

A költségvetési rendeletek áttanulmányozásakor arra a megállapításra juthatunk, hogy a Kazah Szocialista Köztársaságban, a közép-ázsiai köztársaságokban és a kaukázusontúli köztársaságokban, vagyis a magas átlagos családlétszámot és a leggyorsabb demográfiai növekedést mutató köztársaságokban a vállalati bevételekből rendszerint jelentős mértékű forgalmi adót vonnak el az állami jövedelmek gyarapítására. 1980-ban a Szovjetunió költségvetési törvényének értelmében a köztársaságok vállalatának forgalmi adó-befizetései a következőképpen alakultak: Kazahsztán – 100%, Türkmenia – 96,4%, Kirgizia – 96,4%, Üzbegisztán – 91,6%, Tadzsikisztán – 70,4%, Grúzia – 67,4%, Örményország – 55,4%, Azerbajdzsán – 47,8%, Moldávia – 56,6%, Litvánia – 90,6% Ukrajna – 64,9%, Észtország – 61,6%, Belorusszia – 54,6%, Lettország – 41,9%, Oroszországi Föderáció – 45,6%.

Az elvonás mértéke ugyan évről évre változik, de a perem-, főleg a déli köztársaságok javára történő változás tendenciája nyilvánvaló. Közép-Ázsiában ez az irányzat azzal van összefüggésben, hogy a nemzeti jövedelem növekedési üteme valamivel magasabb, mint a népesség növekedési üteme. Így például a

²⁴ Vö. KULAGINA, V. D. (1980).

Tadzsisz Szocialista Köztársaságban a nemzeti jövedelem 1975-ről 1979-re 116⁰/₀-ra, a népességszám pedig 112⁰/₀-ra növekedett, Kirgiziában ez rendre 116⁰/₀, illetve 108⁰/₀ volt.

IV. A területi irányítás és a közigazgatási beosztás összefüggései

A területi irányítás szféráit elemezve az ország jelenlegi közigazgatási-területi felosztásának specifikumait kell számbavenni. Meg kell jegyeznünk, hogy bonyolult nemzetiségi összetétele miatt az ország nemcsak szovjet szocialista köztársaságokból áll, hanem a szovjet szocialista köztársaságok határain belül autonóm szocialista köztársaságok, a határterületeken autonóm területek, továbbá autonóm körzetek találhatók.

Jelenleg a Szovjetunió közigazgatási és nemzetiségi-igazgatási területi egységei négy hierarchikus fokozatba tartoznak.²⁵ Az első szinten 41 374 községi tanácsot, 3 864 városi típusú települést és 1 127 járási irányítás alatt álló várost, azaz összesen 46 365 területi egységet találunk. A községi tanácsok száma a mezőgazdasági termelés és a falusi népesség koncentrációja miatt fokozatosan csökken. (E tanácsok száma 1951 és 1979 között 74 500-ról 41 000-re csökkent.)

A hierarchia második szintjén 3 176 járás és 940 területi alárendeltségű város, összesen tehát 4 116 közigazgatási egység áll. A járások számában ugyancsak csökkenés tapasztalható.

A harmadik szintet 147 autonóm szocialista köztársaság, határterület, terület és 8 autonóm terület, továbbá 10 autonóm körzet és 7 köztársasági alárendeltségű nagyváros, összesen 172 közigazgatási egység alkotja.

A negyedik hierarchiaszinten a 15 szövetségi köztársaságot találjuk, közülük 7-ben területi (oblaszty) közigazgatási tagozódás nincsen.

A közigazgatási-területi egységek besorolása a hierarchia egyes fokozataiba voltaképpen feltételes. Például a területi alárendeltségű városok közül nagyobb nehézség nélkül tovább bővíthetnénk a közvetlen köztársasági alárendeltségű városok listáját magukba a területrendezési és az általános városrendezési terveket. Ez rosok sorát. S ezek száma a területi beosztással nem rendelkező köztársaságokban nem is kevés (pontosan 72). Hasonló típusú városoknak tekinthetjük általában a köztársasági fővárosokat is, amelyeket formailag a harmadik hierarchiafokozatba lehetne átsorolni. (Ezek közül Moszkva, Leningrád, Kijev, Szevasztopol, Minszk, Taskent és Alma-Ata már ebben a kategóriában található.)

Formálisan a harmadik hierarchiaszint közigazgatási-területi egységeit is további két csoportra bonthatnánk: 1. autonóm szövetségi szocialista köztársaságokra, közvetlenül szövetségi köztársasági alárendeltségben álló határterületekre és területekre, valamint 2. autonóm területekre és körzetekre.

A harmadik és a negyedik hierarchiaszint egységeinek a száma lényegében, a nemzetiségi területek állandósága miatt, stabilnak tekinthető. Ugyanakkor a többi közigazgatási képződmény száma változó tendenciát, jobbra szaporodást mutat. Jelenleg 40 olyan, nem területi irányítás alatt álló várost tartanak számon, amelyek földrajzi helyzete, népességszáma és általános fejlődése alapján megértek arra, hogy területi központok legyenek. Ezért is várható, hogy a területek száma emelkedni fog.

²⁵ Vö. SZSZSZR. Adminisztrativno-territorial'noe delenie szojuznuh reszpublik...

A szovjethatalom megalakulása óta az állami irányításban fontos szerepet játszó helyi tanácsokhoz rendszerint a városi, a járási, a községi és a falusi tanácsokat soroljuk. Esetenként azonban az is előfordul, hogy a szó etimológiai értelmében valamennyi tanácsot e gyűjtőfogalommal illetnek. Egész sor olyan párt- és kormányhatározatot sorolhatnánk elő, amely a helyi tanácsok gazdaságirányításban betöltött szerepét emelik ki, és általában is elmondható, hogy tartós irányzattá vált a tanácsok szerepének növelése. Csak emlékeztetőül idézzük *Lenin* sorait: „... a helyi hatalomra, a helyi tapasztalatokra mindig a legnagyobb figyelmet fordítottuk.”²⁶

Már az Oroszországi Föderáció 1918. évi alkotmánya részletesen taglalta a helyi tanácsok feladatkörét. Ez idő tájt a tanácsok kötelessége volt területük gazdasági, kulturális fejlesztése és minden helyi kérdés megoldása. Számítalan jogszabály látott napvilágot a helyi tanácsok jogosítványairól. A 20-as évek gazdasági körzetesítése megszilárdította a helyi tanácsok pozícióját, tudományos alapokra helyezte irányításukat, megteremtette a gazdasági és a politikai vezetés egységét. Mivel tevékenységüket a gazdasági körzetesítésre alapozva szervezték, a tanácsok a korábbi járási és kormányzósági irányító szervekhez képest ütőképesebb szervezetek lettek. Az OK(b)P 1923. évi XII. kongresszusának határozatai értelmében a helyi tanácsok jogot kaptak költségvetésük és saját adórendszerük kialakítására. Megnőtt a városi és a járási tanácsok szerepe. Jelentős döntésnek tekinthetjük a XVI. pártkonferenciának a határozatát is, amely a körzeti szerepkörök növelését azzal indokolta, hogy ehelyütt válnak ténylegesen valóra a párt és a kormány határozatai. A városi és a járási tanácsok mellett a falusi tanácsokra is nagy figyelmet fordítottak. 1933-ban jelent meg az Össz-szövetségi Központi Végrehajtó Bizottság és a Népbiztosok Tanácsának új rendelete a köztársasági és a helyi költségvetésről, és ezzel tovább bővítették, valamint fokozták a helyi tanácsok anyagi bázisát. Ez a határozat rendelte el – többek között – a felsőbb szervek alá rendelt vállalatok költségvetési adóbefizetését és az államkölcsönök teljesítése után fizetendő adót. A helyi tanácsokat illette meg a földvagyon, a tőzegkitermelés, a halászat és vadászat utáni jövedelem is. 1933-ban rögzítették a városi tanácsok működésének alapelveit. E határozat értelmében a tanácsok funkciói a tervezésben, a kulturális szférákban lényegesen kibővültek, és átfogóan rendezték a városi tanácsok jogait és kötelességeit a hatáskörükbe tartozó intézményekre és vállalatokra vonatkozóan. Ebben a jogszabályban mondták ki azt is, hogy minden helyi kérdés megoldása a városi tanács feladata. A 30-as években hozott határozatok és rendeletek a helyi ipar operatív irányítását a lehető legteljesebb mértékben biztosították. S végül a Szovjetunió 1936. évi alkotmánya eképpen szabályozta a helyi tanácsok funkcióit: „A dolgozók küldötteinek tanácsai igazgatják az alárendeltségükben működő irányító szerveket, ... irányítják a helyi gazdasági és kulturális építőmunkát, összeállítják a helyi költségvetést”.²⁷

Az 1950-es és 60-as években a területi politika előtérbe kerülése komoly változásokhoz vezetett a helyi irányításban. Először 1955-ben a helyi tanácsok anyagi bázisát növelték, és hatáskörüket az irányításuk alá nem tartozó ipari, építőipari és mezőgazdasági vállalatok, szervezetek jó néhány fejlesztési kérdésére is

²⁶ Lenin Összes Művei, 45. kötet, 251. o.

²⁷ Konsztitucija SZSZSZR 1936 g. 97. szakasz.

kiterjesztették. Az 1957. évi párthatározat után tovább bővültek a helyi tanácsok jogai a helyi ipari és szövetkezeti vállalatok termelésének, termékeik elosztásának a tervezésében, valamint a kulturális szféra irányításában. Ugyanebben az évben a Szovjetunió Minisztertanácsának a döntése alapján a helyi tanácsok lettek a lakásépítések, a kommunális és kulturális-szolgáltatási beruházások kivitelezésének megbízói. A helyi tanácsok lehetőséget kaptak arra, hogy az alárendeltségükbe tartozó vállalatok terven felüli kapacitásait építőanyagipari termékek gyártására használják fel. A Szovjetunió Kommunista Pártja XXIII. kongresszusának beszámolója leszögezte, hogy növelni kell a helyi tanácsok önállóságát gazdasági, pénzügyi és földhasznosítási kérdésekben, továbbá a helyi ipari vállalatok irányításában és a lakossági szolgáltató tevékenység fejlesztésében. 1965-ben minisztertanácsi határozat a helyi tanácsok irányítása alá helyezte a közszolgáltatási vállalatokat. 1967-ben intézkedéseket foganatosítottak a főhatósági lakásállomány és kommunális létesítmények tanácsi kezelésbe vételére.

Meg kell állapítanunk, hogy a Szovjetunió 1936. évi alkotmánya – bár nagyon értékes és fontos alapelveket tartalmazott a helyi irányítással kapcsolatban – nem írta körül szabatosan a helyi tanácsok tevékenységi körét, a helyi tanácsok és az illetékességi területükön található vállalatok közötti kapcsolatokat. Az 50-es és 60-as évek határozatai ezen a helyzeten ugyan javítottak, de a változásokat a törvényekben is éreztetni kellett. A 60-as évek végére szükségessé vált, hogy új törvényben szabályozzák a helyi tanácsok jogait, kötelességeit és funkcióit. 1971-ben két törvényt fogadtak el, az egyik a városi és városi kerületi tanácsokkal, a másik a járási tanácsokkal foglalkozott. (A falusi tanácsokról szóló törvényt 1968-ban jelentették meg.)

Az új törvények megjelenéséig a helyi tanácsok gazdag tapasztalatokra tettek szert a gazdaságirányításban, a tervezésben, a költségvetési-pénzügyi tevékenységben. Ugyanakkor világossá váltak a tanácsok működésének hiányosságai is. A problémák egy része a 60-as évek elején végrehajtott átszervezésekől táplálkozott. A szervezeti változások lényege az volt, hogy a helyi tanácsok helyébe a termelési elv alapján kialakított ipari, valamint mezőgazdasági tanácsok léptek, a helyi ipar pedig a népgazdasági tanácsok (szovnarhozok) felügyelete alá került. Ez gyakorlatilag azt eredményezte, hogy a helyi tanácsok elvesztették a jogukat ahhoz, hogy a saját területükön folyó gazdasági tevékenységbe – a lakásépítés és a kulturális szféra kivételével – beavatkozhasanak. A helyi tanácsok irányításában lévő ipari és mezőgazdasági vállalatok száma lényegesen csökkent.

Az 1965. szeptemberi KB-plénum megszüntette ezt az állapotot. A szovnarhozokat felszámolták, visszaállították a helyi tanácsok jogait, ismét a hatáskörükbe rendelték a helyi ipart. A tanácsok azonban nem kaptak jogosítványokat arra, hogy a felsőbb szervek hatáskörébe tartozó vállalatok tevékenységét befolyásolhassák. Ezek a vállalatok például még a helyi statisztikai hivataloknak sem tartoztak beszámolási kötelezettséggel. Mindez nehezítette a területi gazdaságirányítást, és nem segítette elő annak optimális fejlődését.

Nem kevés hiányosság volt tapasztalható a lakossági szolgáltatási szféra irányításában. A helyi tanácsok felügyelete alá tartozó szociális infrastrukturális intézmények, vállalatok mellett mindenütt volt (és jelenleg is található) azonos profilú nem tanácsi, hanem valamely más felügyeleti szerv alá tartozó intézmény, amely a tanácsi irányítástól függetlenül, azt is mondhatjuk, a tanács tudta nélkül működtek. Gyakorlatilag számos infrastrukturális objektum esett a tanács látó-

körén kívül. Természetesen e vállalatok fejlesztési, beruházási kérdései is a nem tanácsi irányító szervekre tartoztak. Gazdaságtalan, sőt káros hatósági elkülönülés ütötte fel így a fejét. Ezért született javaslat arra, hogy a szolgáltató szférát érintő valamennyi beruházás helyi tanácsi hatáskörbe kerüljön. A hatvanas évtizedben a közművelődési és a kulturális terület finanszírozása is lassan a városi és a járási tanácsok felügyelete alá került. Majd a falusi tanácsok is fokozatosan bevonták költségvetési rendszerükbe az illetékességi területükön működő szolgáltatási intézményeket és szervezeteket.

Hiányosságok mutatkoztak meg a tervezésben is. Tudjuk, hogy a területi egységek komplex fejlesztési tervezésének, a vállalati és az intézményi fejlesztések koordinálásának és összekapcsolásának különös jelentősége van az ágazati irányítás körülményei között. A komplex tervezés a helyi erőforrások hatékony felhasználását segíti elő. Ilyen szituációban értelemszerűen megnő a helyi tanácsok szerepe is, hiszen magukra kell vállalniuk a komplex tervezést. Hosszú időn keresztül a helyi szervek nem területi egységük egész gazdaságának fejlesztését, hanem annak csak egyes elemeit, a helyi ipari vállalatok és a mezőgazdaság tevékenységét tervezték. A komplex tervezés hiánya megnehezítette a területi erőforrások ésszerű hasznosítását.

A 60-as években és a 70-es évek elején a helyi tanácsokról hozott törvények elősegítették a helyi irányítás fejlesztését, és lehetővé tették az előbbi hiányosságok felszámolását, megerősítették a tanácsok szerepét a termelőerők területi elhelyezésének és területük erőforrásai hatékony felhasználásának a megszervezésében. Jelenleg a helyi tanácsok funkcióit az 1977. évi alkotmány és a helyi tanácsokról szóló törvények alaprendelkezései határozzák meg. E változások lényege az, hogy a tanácsok önállóan végzik illetékességi területük társadalmi és gazdasági fejlesztésének komplex tervezését, a gazdaság irányítását és költségvetési-pénzügyi tervezési tevékenységüket. A tanácsok gazdaságirányítási feladatai mind a termelő szférára, mind pedig a szolgáltató ágazatokra kiterjednek. A városi és a falusi tanácsok ebbéli funkciói hasonlóak. A tanácsok rendelkezésére álló anyagi bázis nagysága ugyanakkor természetesen különbözik.

Tekintsük át nagy vonalakban a helyi tanácsok jelenlegi funkcióit.

1. A tanácstörvény kimondja azt, hogy a tanácsok hagyják jóvá az illetékességi területükre vonatkozó népgazdasági terveket és a felügyeletük alá tartozó vállalatok és szervezetek fejlesztési terveit. A törvény világosan rámutat arra is, hogy a helyi tanácsoknak azért szükséges ilyen funkciókat ellátniuk, mert noha az érvényben lévő ágazati irányítási elv nagyon fontos az ágazati tervezéshez, de ez nem képes megoldani a komplex területi tervezés feladatait. Erre a funkcióra pedig csak a helyi tanácsok képesek, mivel ők tudják számbavenni és értékelni a területi erőforrásokat, az ágazatok közötti kapcsolatokat, a beruházások hatékonyságát. Napjainkban a helyi tanácsok hagyják jóvá a városok és a járássok ötéves társadalmi-gazdasági terveit. A járási tervek foglalják magukba a falusi tanácsok terveit. Az ötéves tervek megjelennek a hosszú távú városi és falusi területrendezési tervkoncepciókban. E rendezési terveket is a tanácsok fogadják el.

Ugyancsak a helyi tanácsok fogadják el azokat a városi és járási gazdaságfejlesztési terveket is, amelyek a tanácsok alárendeltségébe tartozó vállalatok és intézmények összesített tervei alapján készülnek. A tanácsok emellett áttekintik a felsőbb ágazati irányítás alatt álló vállalatok tervjavaslatait, és ajánlásokat tesznek a felettes szerveknek.

Sajnos elég gyakran azonban a komplex társadalom- és gazdaságfejlesztési tervek az egyes vállalati terveket egyszerűen összegzik, s nem kell különösebben indokolni, hogy ez nem járul hozzá a társadalmi termelés optimális hatékonyságának az eléréséhez. Azt is meg kell jegyezni, hogy a tanácsok tervezési jogköreinek a bővítése önmagában még nem szünteti meg a tervek megvalósításával kapcsolatos nehézségeket, különösen akkor nem, ha az ezzel kapcsolatos jogi szabályozást nem módosítják. Mindemellett az is igaz, hogy a helyi tanácsok tervbizottságai és településrendezési osztályai nem ritkán rosszul funkcionálnak, gyengén a szakemberellátottságuk, s ilyen apparátussal valamennyi tervezési kérdést nem tudnak megoldani.

2. A helyi tanácsok közvetlenül irányítják az alárendeltségükbe tartozó járási (városi) vállalatok, intézmények és szervezetek (helyi ipari vállalatok, építőipari vállalatok, kereskedelmi és közéleti, valamint más, nem termelő szférához tartozó intézmények) vezető szerveinek a tevékenységét. Ellenőrzik az állóalapok felhasználását, a kibocsátott termékek minőségét. Az irányítás eme fajtájának típuspéldája lehet a járási tanácsok mezőgazdaságban játszott szerepe. A járási tanács VB mezőgazdasági igazgatóságának vezetője egyben a járási agrár-ipari egyesülés vezetője és a járási tanács elnökhelyettese. A tanácsok ellenőrzik a felvásárló szervezetek és a mezőgazdasági vállalatok, valamint a kolhozok és szovhozok közötti szerződések teljesítését. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a termelés technológiai folyamatainak irányítása nem tartozik a tanácsok feladatkörébe. Nagyon vigyázni kell arra, hogy az elvi, segítőkész irányítást ne adminisztratív módszerekkel pótolják, s ezzel a kolhozok és a szovhozok gazdálkodási önállóságát és kezdeményezéseit korlátozzák.

3. A helyi tanácsok ellenőrzik a felsőbb szervek alárendeltségében álló vállalatok és intézmények munkáját, a törvényesség betartását, többek között beszámoltatják vezetőiket, javaslatokkal fordulnak az irányító szervekhez. A helyi tanácsok tehát segítik a felsőbb alárendeltségben lévő vállalatok termelő tevékenységét. Az említett módszereken kívül még például azzal is, hogy munkaerőmérlegeket készítenek, vagy feltárják azoknak a cikkeknek a körét, amelyek fokozott keresletre számíthatnak, és javasolhatják ezen árucikkek termelésének az emelését.

4. A helyi tanácsok fontos funkciója a város (járás) területén lévő valamennyi lakásépítési és középületépítő vállalat tevékenységének a koordinálása és ellenőrzése. Az e vállalatok által épített objektumok kivitelezését a helyi tanácsok irányítják úgy, hogy egyben ők a megrendelők. A tanácsok fogják össze a nagyvállalatok lakásépítési, kommunális- és az útbérházási, valamint az oktatás, a kereskedelem és a közéleti fejlesztésre szolgáló eszközeit. Ezeknek az objektumoknak az építése a város általános rendezési tervének megfelelően történik. A helyi tanácsok mint megrendelők egyesítik a vállalatok eszközeit a lakossági ellátást biztosító létesítmények megépítéséhez.

5. A helyi tanácsok irányítása és ellenőrzése alatt folyik a lakossági ellátást biztosító intézmények üzemeltetése. Az új törvényekben pontosan megfogalmazzák a városi, járási és községi tanácsok jogait a kereskedelem, a közéleti, a közoktatás, az egészségügy, a kulturális élet, a kommunális- és lakásgazdálkodás, valamint a lakossági szolgáltatások irányítása terén. Így tehát a kereskedelmi létesítmények zöme (a munkásellátási, a könyvtartási és néhány más egység kivé-

telével) a helyi tanácsok alárendeltségébe tartozik. A tanácsok e feladataikat a kereskedelmi főhatóságokkal szoros kapcsolatban kötelesek végezni.

Valamennyi lakossági szolgáltatási ágazatra a kettős alárendeltség a jellemző: egyrészt az illetékes ágazati minisztériumokhoz és országos hatáskörű szervekhez, másrészt a helyi tanácsokhoz tartoznak. Emellett azonban a nem termelő szféra sok intézménye napjainkig megőrizte főhatósági alárendeltségét. Annak ellenére, hogy határozatok születtek a főhatósági alárendeltségű lakossági szolgáltató intézményeknek a helyi tanácsoknak történő fokozatos átadásáról, a változások e téren lassan haladnak.

6. A helyi tanácsok rendelkeznek a földek, a föld méhének kincsei, az erdők és a vizek felett. Ők engedélyezik a földterületek építési célokra történő felhasználását, és elvonhatják a meg nem művelt, illetve nem rendeltetésszerűen használt földeket. A helyi tanácsok gyakorolják a felügyeletet a környezetvédelmi törvények betartása felett is. Érdekes, de nyilvánvaló is azonban, hogy a káros vízszennyeződések és hulladékok keletkezése ellen főként a nem tanácsai nagyvállalatok tesznek sokat. A helyi tanácsok tevékenysége lényegében csupán az ellenőrzésre és ajánlások megfogalmazására korlátozódik. Úgy véljük, hogy környezetvédelmi osztályok létrehozása aktivizálhatná a tanácsok ez irányú tevékenységét.

7. A helyi hatalmi szervek fogadják el a városi, a járási és a községi tanácsok költségvetését. Ez mind a források, mind pedig a kiadások tételeire vonatkozik. Ellenőrzik a költségvetés teljesítését, valamint a vállalatok, intézmények és szervezetek pénzügyi fegyelmét.

A helyi tanácsok sikeres tevékenységének legfőbb biztosítója anyagi-pénzügyi bázisuk bővítése és erősítése. A városi és a járási tanácsok irányítása alá egész sor területi, köztársasági és főhatósági vállalat került. Míg korábban a szovhozok és több mezőgazdasági vállalat nem volt a tanácsoknak alárendelve, ma már ezek irányításában a kettős alárendeltség elve érvényesül. Mivel ezek a vállalatok a végrehajtó bizottságoknak is adóznak, nőnek a tanácsai költségvetés bevételei. A területi és köztársasági alárendeltségű vállalatok nyereségük egy részét szintén a városok és járások költségvetésébe fizetik be. Minél fejlettebb tehát a város termelő bázisa, annál nagyobb a helyi tanács jövedelme.

A járási jövedelmek alakulásában nagy szerepet játszik a mezőgazdasági vállalatok fejlettségi színvonala. A leggyengébb anyagi bázisai a falusi tanácsoknak vannak. De ma már a helyi ipari alapokból az eszközök egy részét a falusi tanácsok rendelkezésére bocsátják. E tanácsok a költségvetési befizetések után megmaradt összes jövedelmet maguknál tarthatják. Mégis megjegyzendő, hogy a költségvetési bázis további bővítése a helyi tanácsok tevékenységében napirenden tartandó kérdés.

A helyi tanácsokról szóló törvények tehát szemmel láthatóan bővítették a tanácsok funkcióit, továbbá erősítették anyagi bázisukat, és ezt elsősorban a költségvetési-pénzügyi tevékenység terén foganatosított intézkedések szavatolják. A feltárt hiányosságokat pedig azoknak a törvényeknek a megvalósításával kell felszámolni, amelyeket a 70-es években és a 80-as évek elején egészítettek ki új rendeletekkel (egyebek között a környezetvédelemmel, az agrár-ipari komplexumok irányításával kapcsolatos intézkedésekre gondolunk.) Különösen széles joggal ruházták fel a területi tanácsai szerveket.

Egy kissé részletesebben érdemes szólni a *beruházási politikának* azokról a kérdéseiről, amelyek a településhálózattal és a városépítéssel kapcsolatosak. Az SZKP XXII. kongresszusán elfogadott pártprogram kiemeli, hogy „... a kommunizmus építése megköveteli az ipar egyre racionálisabb és olyan területi elhelyezését, amely társadalmi munkamegtakarítást, a körzetek fejlesztését és gazdaságuk specializációját biztosítja, illetve megszünteti a lakosság túlzott koncentrációját a nagyvárosokba, biztosítja a város és a falu közötti lényeges különbségek felszámolását.”²⁸

A program egész intézkedési rendszert irányoz elő a városi életfeltételek egészségesebbé tételére, beleértve zöldövezetek és vízterületek létesítését, a talaj-, a levegő- és a vízszennyezés elleni határozott harcot, valamint a kis- és középvárosok fejlesztésének szükségességét. Mindez lehetővé teszi az életfeltételek javítását és egészségesebbé tételét.²⁹

A társadalmi termelésnek a tudományos-technikai haladás eredményezte további fejlődése, a környezeti problémák mind élesebb jelentkezése miatt egyre másra vetődnek fel a nagyvárosok növekedésének és a népesség területi elhelyezkedésének egységes szabályozásával kapcsolatos kérdések.

E feladat megoldásának főbb irányait fontos pártdokumentumok tűzték ki. A XXIII. kongresszus feladatul szabta a városok és más lakóhelyek tervezésének és építésének magasabb színvonalra történő emelését, tisztaságuk javítását, a városok vizeinek és levegőjének szennyezése elleni határozott intézkedések foganatosítását, a természetvédelem erősítését a nagyvárosok városkörnyéki övezetében. Az ipar egyenletesebb területi elhelyezése érdekében a kongresszus határozatot fogadott el új vállalatok létesítésének szükségességéről a kis- és közép-
városokban.³⁰

Az 1960-as években egyre inkább elterjedt a városképző létesítmények építésének korlátozása vagy megtiltása a nagyvárosokban, túlzott növekedésük megakadályozása érdekében. 1963-tól kezdve Moszkvában és a moszkvai terület városaiban nemcsak új vállalatok építése, hanem kutató- és kísérleti intézetek, tervezőirodák, kísérleti bázisok, felsőoktatási intézmények és technikumok létesítése is tilos. Döntés született az iparvállalatok telepítésének korlátozásáról és megtiltásáról az ország 250 ezernél nagyobb lélekszámú 78 városában (a tilalom a lakossági szolgáltatási és a háttér-ipari vállalatokra nem vonatkozik). 1981-ben ez már 200 nagyvárosra és nagyvárosi agglomerációra terjedt ki. Az iparvállalatok nagyvárosokban történő építésének korlátozása és megtiltása jelentősen módosította az ipar területi elhelyezkedését. Megnőtt a jelentősége az új üzemek építésének, az országos ipari központok leányvállalatai és telephelyei létesítésének a közép- és kisvárosokban. A Szovjetunió Állami Tervbizottsága összeállította azoknak a kis- és közép-
városoknak a jegyzékét, amelyek munkaerő-tartalékokkal, kedvező szállítási és egyéb feltételekkel rendelkeznek a hatékony ipar-telepítéshez.

A 60-as években a *városépítés* terén erősödött a tervezési fegyelem. Nagy jelentőségű volt a várostervezés- és építés minőségének javítása érdekében hozott 1963-as minisztertanácsi határozat „A lakossági beruházások tervezésének,

²⁸ Az SZKP XXII. kongresszusa. 87. o.

²⁹ Ld. ugyanott.

³⁰ Ld. ugyanott.

valamint a városépítés és tervezés javításáról.”³¹ Ezt végrehajtandó a lakossági beruházásokat és építéseket irányító állami bizottság 1964-ben a városok és városi jellegű települések rendezési terveinek jóváhagyási rendjéről adott ki utasítást. Ezek a jogszabályok meghatározták a városok rendezési terveinek ellenőrzési, egyeztetési, valamint jóváhagyási rendjét és határidőit, annak érdekében, hogy emeljék a tervezői munka minőségét, a rendezési terveket kidolgozó vezető beosztású személyek, tervező szervek felelősségét. 1966-ban a Szovjetunió Állami Építésügyi Bizottsága a városrendezési tervkonceptiók összeállítására vonatkozó útmutatást hagyott jóvá. Az útmutató rögzítette, hogy a városi rendezési tervek alapvető városépítési dokumentumok, amelyek a város fejlesztési perspektíváit, funkcionális elemeinek, például a közszolgáltatások hálózatának, a közműveknek és a városi közlekedésnek a komplex fejlesztését határozzák meg. A városrendezési terveket 25–30 év távlatára kell kidolgozni. Az 500 ezer feletti népességszámra tervezett városok rendezési tervét két fázisban kell kidolgozni: a városfejlesztés műszaki-gazdasági alapjait a város rendezési terv előtanulmányában kell megtervezni, és ezt követően kell a rendezési terveket összeállítani. A városfejlesztés műszaki-gazdasági alapjai kidolgozásának egyik célja az, hogy kijelöljék a fejlesztés perspektíváit, és megszervezzék a népesség nagyságát.

A nagyvárosok hálózatának bővülése, a népességszám növekedése, valamint a településrendszerek kialakulása – amelyek napjaink urbanizációs folyamatait jellemzik – szükségessé tették egyes normatív szabályok felülvizsgálatát. A Szovjetunió Állami Építésügyi Bizottsága 1975-ben a városok és falusi települések tervezéséről és beépítéséről új építési normatívákat és szabályokat hagyott jóvá.³²

A tervezésnek ezek a ma is érvényes normatívái ismételtlen kifejezésre juttatták azt, hogy a nagyvárosokban tilos iparvállalatok és más városképző objektumok építése, s ezeket kedvező adottságú kis-, közép- és nagyobb városokba célszerű telepíteni.

A városok telepítésének és fejlesztésének jelenlegi jogi alapját a Szovjetunió Állami Építésügyi Bizottságának 1972. évi „Útmutató a területrendezési kerettervek összeállításához” rendelete jelenti. Ennek értelmében az új létesítmények telepítését és tervezését, valamint a meglévő ipari energetikai komplexumok, önálló nagyipari, vízgazdálkodási és mezőgazdasági objektumok fejlesztését, az ezekkel összefüggő tömeges üdülésre alkalmas övezetek és üdülőhelyek létesítését, országos és a körzeteken belüli közlekedési és szállítási fővonalak bővítését és rekonstrukcióját, a gazdaságok közötti, valamint a gazdaságokon belüli földrendezést a területrendezési kerettervek alapján kell elvégezni.

Az „Útmutató” a területrendezési tervezés számára komplex feladatokat tűz ki a rendezésre kerülő körzet területi-gazdasági fejlesztésének legösszefüggőbb megoldására, építészeti struktúrájának kialakítására és funkcionális övezeteinek kijelölésére azért, hogy optimális feltételek jöjjenek létre az iparfejlesztés, a városépítés, a természeti környezet megőrzése és javítása, valamint a természeti, a gazdasági és a munkacső-tartalékok komplex hasznosítása érdekében.

Ha az alsóbb szintű gazdaságirányítási egységeket a területi irányítás szempontjából tartalmilag elemezzük, ezek több-kevesebb pontossággal négy csoportba sorolhatók. 1. önálló irányítású egységek; 2. a felsőbb szervek ellenőrzése alatt

³¹ Zakonodatel'stvo o kapital'nom sztroitel'stve. 35. o.

³² Ugyanott, 168. o.

működő szervezetek; 3. felsőbb szervekhez tartozó területi irányítású szerv által felügyelt objektumok; 4. részleges területi irányítás alatt álló gazdasági egységek. Egy közigazgatási területi egység keretein belül egyidejűleg rendszerint különböző típusú területi szervezetek működnek, s ez önmagában bonyolulttá teszi a területek komplex irányítását.

A területi közigazgatási rendszer irányítási objektumainak az elemzése során a következő tendencia érvényesülésére figyelhetünk fel: minél magasabb hierarchikus szinten helyezkedik el az adott rendszer, annál nagyobb számban találhatunk 1. és 2. csoportba sorolható objektumokat, míg fordítva, minél alacsonyabb szintű a rendszer, annál több az olyan objektum, amelynek funkcióit területi szinten csupán szabályozzák. Országunk területi egységeiben például viszonylag több az 1. és a 2. csoportba sorolható objektum, mint az alsóbb szintű járási rendszerekben. Ugyanakkor a területi közigazgatási egységek gyors gazdasági fejlődése gyakran a 3. és a 4. csoportba tartozó objektumok számának növekedését eredményezi, tehát szűkül a területi szervek irányító szerepe. Ez a területi-közigazgatási egységek gazdasági fejlődésének sajátos paradoxonja.

V. A területi-termelési komplexumok irányításának néhány kérdése és következtetések

A Szovjetunió sajátos területi szerveződési formáját képviselik a területi-termelési komplexumok. Több olyan fogalmat is találhatunk mai közigazgatási és földrajzi irodalmunkban, amelyek értelmezésében ugyan nem alakult ki közmeg egyezés, de jól tükrözik a folyamat lényegét. Ezek közül a területi komplexum, a regionális (lokális) komplexum, a népgazdasági (társadalmi-gazdasági) komplexum, valamint az ágazatközi (ágazati) területi komplexum kategóriáját használják a leggyakrabban.³³

Mind a területi komplexumok képződésének, mind pedig a gazdasági körzetesítés koncepcióját két vezető tudományág, a nagyobb múltra visszatekintő gazdasági földrajz és a viszonylag kevesebb hagyománnyal rendelkező regionális gazdaságtan dolgozta ki. Nem lehet kétséges, hogy a legjelentősebb eredményeket e téren a szovjet gazdaságföldrajz érte el.

Az egyik vezető szovjet földrajztudós, N. N. Kolosovszkij szerint „... az ipari-területi összefüggések (komplexumok) elmélete az első öt éves tervvel egy időben jelent meg a szovjet földrajzban. E fogalommal csakis a termelővállalatok és a lakóhelyek (települések) kölcsönös összefonódását illehetjük vagy korlátozott nagyságú területen (helyi komplexumok) vagy pedig egy gazdasági körzet, illetve alkörzet keretei között (körzeti komplexumok). A vállalatok pusztán egymásmelletteisége még nem jelent komplexumot, ezt a helyzetet helyesebb csoportosulásnak nevezni. Mélyreható technológiai kapcsolatok megléte esetén a komplexum kombinálttá alakulhat.”³⁴

³³ A termelési-területi komplexum és a területi-termelési komplexum fogalmak lényegében fedik egymást, bár egyes szerzők igyekeznek a két jelenségformát egymástól elkülöníteni, és másként értelmezni. A mértékadó állami dokumentumok a területi-termelési komplexum megnevezést használják.

³⁴ KOLOSZOVSZKIJ, N. N. (1969): 142. o. (*Kolosovszkij* egyébként e tézisét 1948-ban fogalmazta meg.)

Makroszinten mindenekelőtt a *körzeti termelési komplexumok* jelentik az ország gazdasági körzetesítésének alapvető taxonómiai egységét. Lényeges ismeretjellegük az alábbiak: a) minden körzeti termelési komplexum gazdasági egységet alkot, ami egyrészt a körzeti specializációban, másrészt a kölcsönös gazdasági kapcsolatokban fejeződik ki; b) valamennyi körzeti termelési komplexum fejlesztése szorosan összefügg az ország népgazdaságának fejlesztésével; c) a körzetek természeti, gazdasági, nemzetiségi és kulturális sajátosságai a termelési komplexumnak termelési-technológiai egyediséget kölcsönöznek; d) az egyes országrészek gazdasági birtokbavételének különbözősége miatt a körzeti termelési komplexumok fejlesztése szakaszosan történik.³⁵

A körzeti termelési komplexumok rendszere az ország gazdasági körzeteinek egységét és hatékony fejlesztésüket biztosítja. A Szovjetunió minden gazdasági körzetének elvileg a körzeti termelési komplexumok alapján kell kialakulnia. Amennyiben a gyakorlatban ettől bármilyen eltérés tapasztalható, az arra mutat, hogy gondok mutatkoznak a gazdasági körzetek területi lehatárolását illetően. Mivel a körzeti termelési komplexumok **rendszere** a centralizált szocialista tervgazdálkodásban egységes népgazdasági megközelítést hivatott biztosítani, a termelési komplexumoknak kell az ország átfogó (nagy) gazdasági körzethálózatának alapjául szolgálniuk. Ezek a körzetrendszerek gazdasági alkörzetekre bonthatók tovább. Az alkörzetek a termelési komplexumok láncszemei, funkcionális részei, specializálódásának fontos tényezői, a termelőerők területi elhelyezésének és a gazdaság modellezésének információs bázisai.

Napjainkban különös jelentőségre tesznek szert az *új területi-termelési komplexumok*, amelyeket N. N. *Nekraszov* „különböző profilú termelési alapképződménynek” nevezett.³⁶ A komplexumok e típusába sorolható például az Angara és a Jenyiszej vízkészletének hasznosítására épült bratszki-usztyi-ilimszki, a szajáni területi-termelési komplexum, valamint a káma-acsinai fűtőanyag-energetikai komplexum, az orenburgi földgáz-vegyészeti, a dél-tadzsikisztáni agráripári, a dél-jakutiai bányászati-acélgyártási, a pavlodar-ekibasztuzi komplexum.

1976–1980 között az új területi-termelési komplexumok eredményezték az olajkitermelés növekedésének egészét, a gázkitermelés növekedésének csaknem teljes részét, az elektromos energiatermelés, a vasércbányászat, a szénbányászat, a gépkocsi- és traktorgyártás növekedésének döntő hányadát.

Nézzük meg az új területi-termelési komplexumok irányításának néhány kérdését. Ehhez tudnunk kell, hogy a területi-termelési komplexumok alapvetően két – makro- és mezokörzeti – komplexumokra oszthatók. Az előbbieket rendszerint néhány terület vagy egy nagy gazdasági körzet keretein belül, az utóbbiak pedig néhány alacsonyabb szintű közigazgatási egységet összefogva a területi egységen belül alakulnak ki. E komplexumok határai az esetek többségében nem fedik a közigazgatási-területi egységeket. Azonnal adódik a kérdés: miért nem hangolják össze ezeket a határokat? A területi-termelési komplexumok ilyen irányú optimalizálása komoly figyelmet érdemel, annál inkább, mert részletesen elemeznünk kell azt, hogy milyen változásokra van szükség a területi-társadalmi gazdasági rendszerben.

A területi-termelési komplexumok irányítása optimalizálásának másik irány-

³⁵ Vö. KAZANSZKIJ, N. N.–HOREV, B. SZ. (1975).

³⁶ Vö. NEKRASZOV, N. N. (1976).

vonala a különböző csoportba sorolt területi irányítási objektumok térbeli elhelyezkedésének elemzéséből (amelyeket az előző fejezetben érintettünk) indulhat ki. Manapság általában a 3. és 4. csoportba sorolt objektumok területi-termelési komplexumokon belüli koordinálása a fő feladat, ami azt jelenti, hogy a területi-termelési komplexumok olyan irányítási rendszerét kell kialakítani, amely valamennyi irányítási objektum egységes hatásmechanizmusának a kifejlődéséhez vezet. Ennek a kérdésnek a megoldásában rejlik a területi-termelési komplexumokkal kapcsolatos problémák lényege.

Az ország területi-közigazgatási beosztásának korszerűsítése ugyancsak szerepet játszhatna a problémák megoldásában, lévén az alkotmányban rögzített irányítási mechanizmusok adekvát határok között hatékonyabban működhetnének. Ebben az esetben létre lehetne hozni a különböző döntéshozó szervek tanácskozó testületeit (például a mezokörzeti területi-termelési komplexumok igazgató tanácsait vagy a makrokörzeti területközi koordinációs tanácsokat).

A területi-termelési komplexumok irányításának gyakorlati kérdésével már számtalan publikáció foglalkozott, a legjelentősebbek közül a „Területi-termelési komplexumok – a szocialista termelőerők területi fejlesztésének hatékony formája” (1975) és „Az irányítás földrajzi aspektusai” (1978) című monográfiákat említjük meg ehelyütt. E gyűjtemények tanulmányai is igazolják azt, hogy azok a területi-termelési komplexumok vannak előnyösebb helyzetben, amelyek az állami tervekben is megjelennek – első ízben a IX. ötéves terv jelenített meg külön területi komplexumokat – és még kedvezőbb feltételek adódnak azok fejlesztésére, amelyeket (egyelőre még csak elvétve) a terv külön szerkezeti egységként kezel (erre először a dél-tadzsik területi-termelési komplexum esetében került sor).

Az SZKP XXVI. kongresszusa a célprogram módszer különös fontosságát hangsúlyozta. Már több éve folynak kutatások a célprogram módszereknek a területi-termelési komplexumok tervezésében és irányításában való alkalmazására – egyelőre természetesen az ágazati gazdaságirányítás körülményei között.³⁷ Ezek a kísérletek a területi-termelési komplexumok kialakításának célrendszeréből indulnak ki, majd a célhierarchia alapján határozzák meg az irányítási funkciókat, és jelölik ki az irányítási formák és módszerek fejlesztési irányait.

A területi-termelési komplexumokról elmondottak alapján a regionális tervezési gyakorlat e formáját kettős nézőpontból közelíthetjük meg. Szűkebben értelmezve a területi-termelési komplexumok a területi gazdasági képződmények olyan fajtáját testesítik meg, amelynek kialakítása – elsősorban a koncentrált beruházásokat megvalósító új körzetekben – összhangban áll a komplex regionális fejlesztési követelményekkel. Tágabb értelemben a területi-termelési komplexumokat összefoglalóan a termelőerők szocialista területi szervezési módjainak tekinthetjük, amely a területi társadalmi-gazdasági rendszer különböző szintjein a komplexumok képződésében nyilvánul meg, és elősegíti a népgazdaság komplex regionális fejlődésében rejlő, a társadalmi termelés hatékonyságának növelését szolgáló tartalékok kiaknázását.

Reméljük, hogy tanulmányunkkal sikerült bizonyítani azt, hogy elvileg kívánatos lenne a gazdaságirányításban tovább erősíteni a területi aspektusokat.

³⁷ Ld. erről részletesen BANDMAN, M. K. (1977); BELJAKOV, G. P.–GOLUBKOV, E. P. (1977).

A regionális irányítás további tökéletesítésében három fontos feladat megoldását kell körültekintően elvégeznünk:

a) *Ki kell bővíteni, és aktivizálni kell a meglevő regionális irányító szervek jogosítványait.* A Szovjetunió viszonyai között ez lehet a szocialista demokrácia kiszélesítésének egyik fő iránya. A tanácsok jogainak és hatáskörének a bővítésében különösen sokat léptünk előre a 60-as évek vége óta. Úgy véljük, hogy a tanácsai szervek kezében elegendő jog összpontosul napjainkban. Az időszerű feladat most az, hogy megtanuljanak jogaikkal élni a helyi-területi kérdések megoldásában. Megítélésünk szerint nem kevés függ a helyi tanácsok kezdeményező-készségétől, attól, hogy milyen felelősséggel gyakorolják a néptől kapott hatalmat, és széles jogosítványaikra támaszkodva milyen okosan használják eszközeiket a haladás céljaira.

b) *A meglevő határokon belül új irányító szerveket kell létrehozni.* Mint az az előzőekből is kitűnik, ez a megoldás igen közkedvelt gazdasági építésünk gyakorlatában. Véleményünk azonban az, hogy az ilyen irányú intézkedések sok esetben nem érik el a kívánt hatást, kedvező eredményekkel nem járnak. A korábbiaknál azonban sokkal megalapozottabban kell ebben a kérdésben mérlegelni, és körültekintően kell megvizsgálni a szervezetek létrehozásával kapcsolatos döntések racionális indítékait.

c) *Módosítani kell jelenlegi gazdasági és közigazgatási beosztásunkon.* Törekednünk kell a két körzetfajta határainak elvi egyezőségére azért is, hogy ezzel a regionális irányító szervek jogköreinek a bővülését, s ne újabb szervek létesítését segítsük elő. Ezt a feladatot tekintjük ma a legidőszerűbbnek, mert az az érzésünk, hogy az elmúlt két évtized gazdasági és tanácsai építőmunkájában e kérdésnek nem tulajdonítottunk súlyának megfelelő jelentőséget. Emellett területi irányító szerveink megvalósult jog- és hatáskörbővülését természetesen nem szabad azoktól a területi határoktól függetlenül vizsgálni, amelyek között az átfogó komplex gazdasági és társadalomfejlesztést meg kell valósítanunk, s ezt a fejlődést nem mindig a létező határok között bontakoztathatjuk ki a leghatékonyabban. Helytállóan mutat rá erre a körülményre a Kommuniszt hasábjain G. Popov, amikor ezt írja: „Jogköreik és eszközeik gyarapodásával jelenlegi területi szerveink természetesen fokozni fogják erejüket a területi-közigazgatási határokon belül. Ez minden bizonnyal kedvező terep számukra, de nem minden esetben. Látnunk kell ugyanis, hogy ezek a határok régóta állnak fenn, és nincsenek kellő összhangban a gazdaság jelenlegi szerkezetével. A területi szervek jogkörbővítésének hatása felmérhetetlenül nagyobb lesz, ha tevékenységük határait már előzetesen összhangba hozzuk a ténylegesen kialakult területi-gazdasági komplexumokkal.”³⁸

³⁸ POPOV, G. (1976).

- AFANASZJEV, V. G. (1973): Naucsnoe upravlenie obscsesztvom. Moszkva.
- BANDMAN, M. K. (1977): Prognozirovanie territorial'no-proizvodstvennoj szisztémü regiona v uszlovijah programmno-celevogo planirovanija. – Opüt regional'nogo prognozirovaniya. Novoszibirszk.
- BELJAKOV, G. P.–GOLUBKOV, E. P. (1977): Programmno-celevoj podhod v szoverszensztvovanii upravlénija territorial'no-proizvodstvennümü komplekszami. Upravlenie realizaciié programm. – Teziszü dokladov Vszeszojuznoj konferencii „Programmno-celevüé metodü v planirovanii i upravlénii v szvete resenij XXV. sz' 'ezda KPSZSZ”. Szekc. 4. Moszkva.
- DEMENEV, A. J. (1975): Komplexsznoe planirovanie razvitiya regional'noj ékonomiki. – Promüslennoszt' v hozjajsztvennom kompleksze Urala. Szverdlovsk.
- Geograficseszkie aszpektü upravlénija. Voproszü geografii, Szb. 109. Moszkva, 1978.
- HORVÁTH GY. (1981): Szoobraszenie o territorial'nom upravlénii ékonomikoj. – Planirovanie szocial'no-ékonomiceszkoé razvitiya oblaszti. Ostrava.
- HOREV, B. SZ. (1975): Problemü gorodov. 2-e izdanie. Moszkva.
- HOREV, B. SZ. (1978): Aktual'nüé problemü upravlénija territorial'noj organizaciié szovetszkogo obscsesztva, szocial'no-ékonomiceszkoé rajonirovanie i territorial'noe planirovanie. – Voproszü geografii, No. 109. Moszkva.
- HOREV, B. SZ. (1981): Territorial'naja organizacija obscsesztva. Aktual'nüé problemü regional'nogo upravlénija v SZSZSZR. Moszkva.
- KAZANSZKIJ, N. N.–HOREV, B. SZ. (1975): Problemü ékonomiceszkoé rajonirovanija na szovremennom étape. – Izvesztija AN SZSZSZR. Szerija geograficseszka, No. 4.
- KOLOSZOVSZKIJ, N. N. (1969): Teorija ékonomiceszkoé rajonirovanija. Moszkva.
- KPSZSZ v rezoljucijah i resenijah sz' 'ezdov, konferencij i plenumov CK. TT. 9 i 10. Moszkva, 1972.
- KRIVORUCSKO, O. N. (1980): Znacsenie szovetszkogo opüta v formirovanii principov territorial'nogo upravlénija szocialiszticseszkoé ékonomikoj. – Voproszü geografii, No. 115. Moszkva.
- KULAGINA, G. D. (1980): Pokazateli iszpol'zovaniya nacional'nogo dohoda v analize ékonomiki regiona. – Sztatiszticseszkoé izucsenie proizvodstva, raszpredelenija i iszpol'zovaniya nacional'nogo dohoda. Moszkva.
- LENIN Összes Müvei. 27. kötet. Bp.
- LENIN Összes Müvei. 45. kötet. Bp.
- Naszelenie SZSZSZR. Po dannüm Vszeszojuznoj perepiszi 1979 goda. Moszkva, 1980.
- NEKRASZOV, N. N. (1976): Naucsnoe obosznovanie regional'nüh narodnohozjajsztvennüh kompleksov SZSZSZR. – Metodologicseszkie problemü regional'noj ékonomiki. Moszkva.
- PATRAS, N. J. (1981): Nekotorüe metodicseszkie voproszü odnositel'nogo szblizsenija urovnej razvitiya reszpublik i rol' mezsreszpublikanszkih ékonomiceszkih szvjazej. Moszkva.
- PAVLENKO, V. F. (1975): Territorial'noe planirovanie v SZSZSZR. Moszkva.
- PAVLENKO, V. F. (1978): Szovremennüé étap territorial'nogo planirovanija ékonomiki. – Kommuniszt, No. 4.
- Plan GOELRO. Moszkva, 1955.
- POPOV, G. (1976): Upravlenie ékonomikoj: nekotörüe voproszü teorii i praktiki. – Kommuniszt, No. 18.
- POPOV, G. (1982): Razvitie otraszlevogo upravlénija promüslennoszt'ju. – Kommuniszt, No. 18.
- Programma KPSZSZ. Moszkva, 1974.
- Proizvodstvennüé ob' 'edinenija. – Pravda, 1979. július 3.
- Protokolü Prezidiüma Goszplana za 1921–1922 godü. TT. 1–2. Moszkva, 1979.
- A Szovjetunió Kommunista Pártja XXII. kongresszusa. Bp., 1964.
- A Szovjetunió Kommunista Pártja XXV. kongresszusa. Bp., 1976.
- A Szovjetunió Kommunista Pártja XXVI. kongresszusa. Bp., 1981.
- SZSZSZR. Adminisztrativno-territorial'noe delenie szojznuh reszpublik na 1 janvarja 1980 goda. Moszkva, 1980.

- SZTOZSILOV, J. G. (1971): Oszuscsestvlenie principov demokraticseszkogo centralizma v planirovanii i razmescsenii proizvoditel'nüh szil. – Voproszü planirovanija i razmescsenija proizvoditel'nüh szil. Moszkva.
- Territorial'no-proizvodsztvennüe komplekszü – éffektivnaja forma szocialiszticeszkaj territorial'noj organizacii proizvoditel'nüh szil. – Planovoe hozjajsztvo. 1975. No. 7.
- VARLAMOV, V. SZ. (1978): Voproszü planirovanija i upravlenija processzami formirovanija territorial'no-proizvodszvennüh komplekszov. – Voproszü geografii, No. 109. Moszkva.
- Zakonodatel'sztvo o kapital'nom sztroitel'sztve. Vüp. 4. Moszkva, 1978.
- ZENCSENKO, N. (1972): Szoversensztvovanie territorial'nogo planirovanija: problemü i perszpektivü. – Kommunist, No. 15.

ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В СССР

БОРИС СЕРГЕЕВИЧ ХОРЕВ

Работа обобщает главные черты развития экономического управления, причины изменений взаимовлияния территориальных и отраслевых интересов в разные периоды советской экономики, а также характеризует современную систему отраслевого управления советским народным хозяйством, функции территориального управления и механизм его действия.

В первой главе рассматривается развитие в управлении экономикой, начиная от образования советского государства до наших дней. Разбив этот процесс на четыре периода, автор исследует опыт влияния отраслевых и территориальных взаимоотношений, тенденции по изменению функций управления, связанных с экономическими районами. Устанавливается, что важнейшей задачей настоящего периода является прекращение отраслевой обособленности и увеличение компетенций Советов в области управления экономикой.

Во второй главе исследуется система управления советским народным хозяйством. Автор знакомит со структурой отраслевого управления промышленными и аграрно-промышленными объединениями. Указывается, что основной недостатка в развитии промышленных объединений была раздробленность настоящей системы отраслевого управления.

В третьей главе показано место территориального управления и его роль в системе экономического управления. Круг вопросов автор приближает с трех точек зрения: создания наиболее рациональной системы управления, оптимизации имеющейся структуры управления и прогнозирования ожидаемых изменений. Автор подробно анализирует отдельные элементы советской территориальной политики, механизм территориального планирования, виды и содержание территориальных планов.

Четвертая глава раскрывает связи территориального управления и административного деления. Анализируется система территориального деления, оценивается хозяйственно-организаторская деятельность местных Советов, с указанием их слабостей.

В конце занимается специфическими проблемами управления территориально-производственными комплексами и составляет свои заключения. Он рекомендует решение трех важных задач по усовершенствованию территориального управления: 1. Надо расширить и активизировать права органов территориального управления; 2. Надо подумать о возможности создания новых органов управления внутри данных территориальных границ; 3. Необходимо изменить настоящее экономическое и административное районирование.

THE PROBLEMS OF REGIONAL ECONOMIC MANAGEMENT IN THE SOVIET UNION

B. S. Khorev

The paper summarizes the main characteristic features of the development of economic management, the motives that generated changes in the interaction of regional and sectorial interests in the different stages of the Soviet economic development. The author describes the present sectorial management system of the Soviet national economy and analyses the functions and operation of regional management.

The first chapter reviews the development of economic management from the establishment of the Soviet state to our days. The author divides this process, into four stages and examines the experiences about the extent to which the regional and sectorial interrelationships have been observed, as well as the changes in the management functions related to the individual economic regions. He states that the most important task in our days is to put an end to sectorial separation and to increase the authority of councils in economic management.

The second chapter deals with the management system of the Soviet national economy, including the structure of sectorial management, and that of the industrial or agricultural-industrial syndicates. The author points out that the deficiencies observed in the development of industrial syndicates are mostly due to the fact that present sectorial management system is too disintegrated.

The third chapter describes the place and function of regional management within the whole system of management. In examining this problem the author observes three aspects: the elaboration of the most rational management system, the optimalization of the already existing management system, and the prognosis of the changes to be introduced. He also analyses the elements of the Soviet regional policy, the mechanism of regional planning, the kinds and contents of the regional plans.

The fourth chapter is devoted to the interrelationships between regional management and the system of public administration. It contains an analysis of the territorial division, the part the councils play in the organization of the economy, and their weaknesses.

In the end the author treats the specific problems connected with the management of the regional-production complexes and draws his conclusions. He puts forward three proposals for the further development of regional management:

1. The authority of the regional bodies must be enlarged;
2. New management bodies should be set up within the existing regional boundaries;
3. The present economic-administrative division is to be modified.

A VÁROSOK ÉS AZ AGGLOMERÁCIÓK FEJLESZTÉSÉNEK IRÁNYÍTÁSI KÉRDÉSEI

BENJAMIN, MICHAEL-LJUBOVNÜJ, VLADIMIR JAKOVLEVICS-
PCSELINCEV, OLEG SZERGEEVICS-TOMÁSEK, PETR

A tanulmány a moszkvai Irányítási Problémák Nemzetközi Kutatóintézete által koordinált, a szocialista országok tudományos intézményeiben közös tematika alapján készült kutatási anyagok összefoglalójának rövidített változata. Képet kapunk a város- és agglomerációirányítás elméleti kérdéseiről, a várostervezést megalapozó kutatások típusairól és ezek feladatairól. A szerzők bemutatják a városok és agglomerációk fejlesztési feladatait, a különböző tervek tartalmát és szerkezetét, majd áttekintik a nagyvárosok és agglomerációk irányításának általános, különös és sajátos vonásait a szocialista országokban. A dolgozat tájékoztathat európai szocialista ország területfejlesztési és településhálózat-fejlesztési politikájának számos összefüggéséről is.

I. Bevezetés

Tanulmányunk problematikájának lényege abból fakad, hogy a városok és az agglomerációk fejlesztését meghatározó társadalmi-gazdasági viszonyok irányításában a hatáskörök jelentős részét nem a városi (és általában nem a regionális) szervek gyakorolják. A városok és az agglomerációk irányításához szükséges eszközök és hatáskörök jobbra az ágazati rendszerekhez kötődnek, míg az eszközök felhasználásáért (például a lakosság életszínvonalának emeléséért vagy a komplex társadalmi-gazdasági fejlesztésért) többnyire a helyi szervek a felelősök. Az ágazati szervek potenciáljának egyoldalú erősödése a szervezési és irányítási rendszeren belüli egység szükségszerű meglazulásához vezetett.

Mindez abban is kifejezésre jut, hogy pillanatnyilag *nem áll rendelkezésünkre olyan tervezést megalapozó rendszer, amely egységbe foglalná a társadalmi és a gazdasági tervezés elemeit*, valamint *a városépítés tervezésének gyakorlatát*. A városok és a városi agglomerációk komplex fejlesztésének szükségszerűsége ilyen körülmények között nem jelenik meg teljes mértékben.

A város- és agglomerációirányítás egyik legösszetettebb módszertani problémáját a város alrendszerekre való szervezeti felosztása, nevezetesen a helyi szerveknek közvetlenül alárendelt, illetve központi irányítás alatt álló egységekre való tagolása jelenti. E körülmények között természetesnek tekinthető az a törekvés, hogy a tervezés és prognosztizálás csak azokat a szférákat ölelje fel, amelyek közvetlenül a helyi szervek hatáskörébe tartoznak.

Az irányítást mi tágabban értelmezzük, a közvetlen szervező tevékenységen kívül az irányítási objektumra gyakorolt hatások egyéb szintjeit is figyelembe vesszük. Esetünkben az irányítás célja és végső eredménye nem egyéb, mint a

városi struktúrák és ezek elemei közötti kölcsönhatások összehangolásának a megteremtése.

Ezzel kapcsolatban le kell szögeznünk, olyan esetekben, amikor a központi irányítás hatékonysága egyre kevésbé biztosítható hagyományos, direkt eszközökkel, hanem mindinkább a végrehajtók önállóságára és felelősségére kell támaszkodni, a komplex város- és agglomerációfejlesztés alapvető módszerévé a szocialista demokrácia fejlett szocializmusnak adekvát területi formáinak a kifejlesztése válik.

A tágabban értelmezett tervezést két, egymást követő szakasz, a tervezést megalapozó és a tervezési fázis kölcsönhatásában vizsgálhatjuk. Míg az első szakasz város- és agglomerációfejlesztési prognosztikai anyagokat, azaz társadalmi-gazdasági prognózisokat és tervjavaslati dokumentumokat foglal magába, addig a második szakaszban a városok társadalmi-gazdasági fejlesztési tervei kapnak helyet.

A tervezés e két szakaszának egységes értelmezéséhez célszerűnek látszik, hogy egyfelől rámutassunk az alapvető különbségekre, másfelől pedig megvizsgáljuk az azonosságokat is.

A prognózisanyagok arra szolgálnak, hogy az ország társadalmi-gazdasági fejlődésére alapozva meghatározzák a hosszú távú célokat és stratégiát, tekintetbe véve természetesen a helyi erőforrás-korlátokat és a műszaki-tervezési sajátosságokat. Mindemeltett értelemszerűen számításba kell venni a helyi lakosság érdekeit is. A prognózisanyagok a városok társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek tudományos alapjául szolgálnak.

A társadalmi-gazdasági tervek, a prognózisanyagoktól eltérően direkt jellegűek, azaz van címzettjük, kötelező érvényűek, teljesítésükhöz megfelelő eszközök állnak rendelkezésre, és szigorúan ellenőrzik őket.

II. A tervezést megalapozó kutatások tartalma

A tervezést megalapozó kutatások az alábbi feladatok megoldására irányulnak:

- a város (agglomeráció) gazdasági potenciáljának értékelése, a fejlesztés pozitív és negatív tendenciáinak a vázolása;
- a városi és a vonzáskörzeti erőforrások prognosztikai értékelése;
- a városfejlesztési célok meghatározása;
- a városfejlesztési koncepció kidolgozása, a társadalmi és a területi munkamegosztásban, a távlati településrendszerben, a népesség ellátásában és szociális-kulturális szolgáltatásaiban játszott szerepének a körülhatárolása;
- e koncepció értékelése a munkaerő-, az anyagi, a természeti és a pénzügyi erőforrásokkal való ellátottság szempontjából;
- a koncepció konkrét megvalósítási szakaszainak a meghatározása.

A végeredmény szempontjából a városok és a városi agglomerációk irányítása *problémamegoldási folyamatot* jelent. Az irányításnak ez a tartalmi oldala határozza meg végül is formális (szervezeti) struktúráját.

Ily módon a város irányításával kapcsolatos koncepciók kiindulási alapját a szocialista fejlődés jelenlegi szakaszának és mindenekelőtt a valós társadalmasulási folyamatok kiszélesedésének jellemző vonásai alkotják.

A szerzők többsége egyébként egyetért azzal, hogy ez az időszak voltaképpen a *stratégiai döntések* és a távlati tervfeladatok meghatározásának a szakasza. Ez a tevékenység a közgazdászok, geográfusok, demográfusok, szociológusok és városépítési szakemberek széles körű interdiszciplináris együttműködését igényli.

A tervezést megalapozó kutatások a városfejlesztés alapvető folyamataira, például a termelési szerkezet alakulására, a népesség és a munkaerő mozgására, a természeti feltételek hasznosítására stb. terjednek ki. Ezekhez a folyamatokhoz illeszkednek a városfejlesztési mutatók és az irányítási szervek tevékenységének főbb irányai, mint például az ésszerű ágazati és területi arányok megteremtése, a többféle rendeltetésű erőforrások (munkaerő, víz, föld) elosztása, az infrastrukturális létesítmények közös telepítése, a területi fejlettségi szint közelítése, a környezetvédelem stb.

Eme irányok végső célja az ágazati és a területi tervezés összehangolása, amely „... bizonyos értelemben a gazdasági és a társadalmi fejlődés kölcsönhatásait tükrözi”.¹

A tervezést megalapozó kutatások és munkálatok szakaszában körvonalázódnak a városfejlesztés két szférájában, a termelő és a nem termelő ágazatokban érvényesülő kölcsönhatások. Ekkor vázolják az egyes agglomerációk és azok alkotó elemeinek kölcsönhatási rendszerét is. Egyszóval, a városfejlesztés céljait, feltételeit és irányait a *feladatkijelöléstől* a koncepció megfogalmazása és a *megvalósítás* módja felé haladva határozzák meg.

A városok és a városi agglomerációk irányításának célját országaink társadalmi-gazdasági fejlődésének általános tartalma határozza meg. Cél egyrészt az intenzifikálás, ami azt követeli, hogy a városok és az agglomerációk növekvő részt vállaljanak a gazdasági feladatok megoldásában. Másfelől fokozatosan át kell térni a decentralizált területfejlesztésre. Harmadrészt pedig növelni kell az urbanizációs folyamatok, valamint a népességvándorlás társadalmi ellenőrzésének hatékonyságát.

E folyamatok együttes eredménye lesz a szocialista városi agglomeráció (a települések nagy csoportrendszer), amely nem más, mint egy sokoldalúan fejlett környezettel és a komplex életfeltételek társadalmi garanciáival rendelkező, egyensúlyban lévő területi közösség. Ez pedig azt igényli, hogy a városok és agglomerációk fejlesztése a jelentős társadalmi, gazdasági és kulturális központok objektív jelentőségével álljon összhangban.

E célok (ebben az esetben részcélok) elérése érdekében fontos szem előtt tartani a rugalmas övezeti beosztást és a fejlesztési küszöbök figyelembevételét az egyes városi alközpontok területi fejlesztésében. Jellemző, hogy a városfejlesztés társadalmi céljai messze túlmutatnak a humán szférán, mintegy megerősítve ezzel a társadalmi garanciák hordozójának (és szubjektumának) szocialista városra jellemző funkcióját.² Így például Csehszlovákiában a városok (agglomerációk) irányítása magába foglalja a munkához való új típusú viszony kialakítását, a társadalmi feladatokban való részvétel aktivizálását, a létfeltételek olyan irányba történő tökéletesítését, amely a társadalmi egyenlőség fokozását, a

¹ SZIGOV, I. I. (1982): 55. o.

² Sajnálatos azonban, hogy „... jelenleg még hiányoznak a városi lakókörnyezet távlati szükségleteknek megfelelő és a szocialista életmód alkalmazásával kapcsolatos jellemzői.” (Ugyanott, 134. o.)

szabad idő felhasználásának ésszerűsítését (mindenekelőtt az ifjúság körében), a történelmi örökség megőrzését és a kulturális színvonal emelését biztosítja.

A *prognózisok szerkezetét* objektíve a városi rendszerek struktúrája határozza meg. A legfontosabb alrendszerieknek (gazdasági, társadalmi, kulturális, ökológiai és térbeli) megfelelően alakíthatók ki a tervet megalapozó dokumentumok főbb fejezetei: a gazdasági alapok és az infrastruktúra fejlesztése, a természeti erőforrások hasznosítása, a népjólét emelése (a nem termelő szférák fejlesztése), a társadalmi (réteg-, demográfiai, szakmai-képzettségi) és a térbeli struktúra változása. Emellett léteznek a városi agglomerációkra jellemző sajátos prognózisfajták is, mint például az agglomerációt alkotó települések és gazdasági kapcsolataik fejlesztése, a profilba nem vágó vállalatok (üzemegységek, részlegek), intézmények központi városból való kitelepítésének tervei stb. A hagyományos munkaerőmérlegek ez esetben az ingázási paraméterekkel, az „Infrastruktúra” fejezet a város és a városkörnyék szociális ellátási feltételei kiegyenlítésének a kérdéseivel, a településközi hírközlés és közlekedés fejlesztésével egészülnek ki.

Várható, hogy a jövőben a városok és az agglomerációk tervezését megalapozó kutatások szerkezete közelíteni fog a komplex nemzeti területfejlesztési tervek struktúrájához, amelyek tudvalevően a termelőerők területi elhelyezésének és a településhálózat fejlesztésének koncepcióit integrálják. Az ilyen jellegű szintézis érdekes kísérletének tekinthető Lengyelország 1990-ig szóló területhasznosítási terve.

A városok (és agglomerációk) prognózisai mellett az egyes alrendszerre sajátos előrejelzések (konceptiók) is készülnek. Ezek a városi gazdaság egyes ágazatait vagy a városfejlesztés bizonyos területeit (a tudományos-műszaki fejlődést, a demográfiát, az ökológiát stb.) ölelik fel. Az egész agglomerációt átfogó prognózisoktól eme konceptiók nemcsak sajátos jellegük és mélyebb részletezettségük miatt különböznek, hanem azért is, mert ezek kidolgozásának alapjául a *fejlesztési konceptiók* szolgálnak. Az alrendszer fejlesztési vázlatait tehát ebben az értelemben a tervezést megalapozó kutatások és a terv kidolgozása közötti átmenetnek foghatjuk fel. Éppen ezért ez a vázlatokban a feladat kijelölés és a konceptió kidolgozás mellett fontos szerepük van a megvalósítás kérdéseinek is.

A konkrét feltételektől függően sajátos feldolgozás tárgya bármely alrendszer (termelés, lakásgazdálkodás, szolgáltatások, közlekedés, művelődésügy, üdülés stb.) lehet. Néhány esetben a prognózisok célprogram jellegét ölthetnek.

Valamennyi nagyvárosra és agglomerációjukra célszerű kidolgozni a *bélyi alárendeltségbe tartozó ágazatok* (kommunális gazdálkodás, építőipar, közlekedés, kereskedelem) speciális fejlesztési programját, valamint a demográfiai fejlődés és a lakóköznyezet fejlesztésének prognózisait.

A városok és az agglomerációk prognosztizálása az állami társadalom- és gazdaságfejlesztési tervek területi metszetének egyik komponense. Jelenleg azonban e tevékenység még elmarad az igényektől, ezért az elméleti kérdések tisztázásával párhuzamosan a városfejlesztési tervezést megalapozó kutatások *szervezési kérdéseivel* is alaposabban kell foglalkoznunk.

Több szocialista ország rendelkezik már ilyen szervezési tapasztalatokkal. A Bolgár Népköztársaságban például a makroprognózisok (a termelőerők területi elhelyezésének általános koncepciója és az egységes területrendezési terv) segítségével határozzák meg a hosszú távú társadalmi-gazdasági fejlesztési terv területi stratégiáját. Ezek alapján dolgozzák ki a területi-termelési komplexumok,

a településrendszerek és a megyék hosszú távú fejlesztési terveit és prognózisait. Kifejezetten város- és agglomerációfejlesztési prognózisok (tervek) nem készülnek, ezek fejlesztési problémáit azonban úgy oldják meg, hogy a városi településeket az adott területi-termelési komplexum, településrendszer és megye alkotórészeként tekintik. Ha az egyes területi egységek határai fedik egymást, mint például a szófiai agglomeráció esetében, e probléma fel sem merül. Más agglomerációkban a kérdést az agglomerációt alkotó településrendszerek terveinek koordinálásával és egyeztetésével oldják meg.

A Magyar Népköztársaságban az egyes városok és agglomerációk fejlesztési programjainak a kidolgozásánál a területfejlesztési és a településhálózat-fejlesztési koncepciókból indulnak ki.

A területi prognosztizálás (tervezés) fejlett rendszerével találkozhatunk a Lengyel Népköztársaságban. E rendszer országos és makroregionális területfejlesztési terveket, valamint regionális és városépítési terveket tartalmaz, s leglényegesebb sajátossága az, hogy a települési kérdések az egységes területi tervben jelennek meg.

A tervezést megalapozó munkálatok a Szovjetunióban is hierarchikus szerkezetűek. Egységes módszertani alapokon nyugszik a települések általános és regionális fejlesztési koncepciója (s egyben szorosan kapcsolódik a termelőerők területi elhelyezésének kerettervéhez). Helyi szintű komplex alapidokumentumoknak a városok általános terveinek műszaki-gazdasági megalapozását szolgáló területrendezési tervek és maguk az általános tervek tekinthetők, amelyek területi, ágazati és időbeli „csatlakozásait” a részletes rendezési kerettervek jelölik ki.

Csehszlovákia esetében a Prága fővárosra készült tervezési előmunkálatokat és terveket, az 1975-ben készült általános tervet, a prágai-közép-csehországi agglomeráció területfejlesztési tervét (amely szerkezetében övezetekre oszlik) és Prága általános környezetvédelmi tervét (1982) kell megemlítenünk.

Ami a tervezést megalapozó dokumentumok kidolgozásáért felelős szerveket illeti, a konkrét döntésekben megmutatkozó jelentős különbségek ellenére bizonyos közös tendenciák is kirajzolódnak. Magyarországon például a város- és agglomerációfejlesztési koncepciók kidolgozásában az illetékes tervgazdasági bizottságokon kívül a helyi tanácsok termelési és ellátási bizottságai is közreműködnek. Lengyelországban Közigazgatási, Területgazdálkodási és Környezetvédelmi Minisztériumot hoztak létre. Az Állami Tervbizottság elnöke mellett speciális szerv, Területgazdálkodási Tanács működik, amelynek funkciói közé tartozik, többek között, a kormány elé kerülő területi tervjavaslatok megvitatása. Ezek a szervek tudományos intézményekre támaszkodva fejtik ki tevékenységüket. (Említhetjük például a Városépítési és Építészeti Intézetet vagy a Lengyel Tudományos Akadémia Elnöksége mellett működő Területi Gazdasági Bizottságot.)

Csehszlovákiában e dokumentumok kidolgozása alapvetően a kerületi (megyei) nemzeti bizottságok területi tervezési osztályainak a hatáskörébe tartozik. Szükség esetén ezek együttműködésére is sor kerül. Például a prágai-közép-csehországi agglomeráció területi tervét az agglomeráció egyes részeire Prága főváros Nemzeti Bizottságának és a Közép-Csehországi Nemzeti Bizottság közös testülete állította össze. Általában viszont az a jellemző, hogy a regionális és az agglomerációs prognózisokat ugyanaz a szerv dolgozza ki.

A városok és agglomerációk előtervi dokumentumának a kidolgozása tehát rendszerint a helyi tanácsok tervező szerveinek a hatáskörébe tartozik. Tulajdonképpen ezek dolgozzák ki az alágazatok fejlesztési programjait, a terveket és a költségvetést is. Ami az agglomerációk sajátos helyzetét illeti, a jelenlegi közigazgatási beosztás viszonyai között (amikor is az agglomerációk nem rendelkeznek jogilag rögzített határokkal, és nincs közös felelős tervező szervük sem) a legkézenfekvőbb megoldásnak az alsóbb fokú területi egységek olyan komplexumokba való tömörítése tűnik, amelyek lehetővé teszik, hogy az agglomerációt egységes irányítási objektumként kezelhessük.³ Az ilyen együttműködés jogi alapját a helyi és a központi szervek alkotmányos kötelezettségei jelentik, miszerint mindkét szerv a komplex társadalmi-gazdasági fejlesztés egységes állami politikáját valósítja meg.

A prognózis kidolgozása során a területi tervbizottságoknak támaszkodniuk kell a tudományos intézményekre és a tervező intézetekre. Sor kerülhet bizonyos részfeladatok közös megoldására is. Nem igazolódott azonban be az az elképzelés, hogy a tervezési előmunkákat teljes egészében a tudományos-tervező intézményekre kell átruházni. Ez a megoldás megnehezítené azt, hogy a koncepciókat és a prognózisokat kötelező területi tervezési dokumentumokként használják, továbbá felmentené a megvalósítással járó felelősség alól a tervező szerveket.

A prognosztikai vizsgálatok központi szervezési problémája tehát a hatékonyság fokozásában és olyan hatékony mechanizmusnak a kialakításában ragadható meg, amely biztosítja a folyamatos tervezési koncepciónak megfelelő tervezési szakaszok közötti problémamentes átmenetet. Az előtervi munkálatok eredményének, a város- és agglomerációfejlesztés koncepciójának magasabb jogi státuszt kell kapnia, és fontos az is, hogy csakis az jelentse a komplex társadalmi-gazdasági tervek kidolgozásának az alapját. Célszerűnek látszik, hogy a városok és a városi agglomerációk prognózisait ne csak a helyi, hanem a központi irányítású vállalatok és intézmények is bekapcsolják tervezési rendszerükbe. A mondottak, többek között, a lakás- és raktárgazdálkodási, a káros hulladékok mennyiségével kapcsolatos mutatókra vonatkoznak. (Nyilvánvaló, hogy mindez csak akkor lehetséges, ha a koncepciók adott feladataihoz a szükséges erőforrások rendelkezésre állnak.) Célszerű lenne továbbá az is, hogy az egyes városok (és vonzaskörzeteik) terveinek jóváhagyási rendjébe az agglomerációra készült prognózisokat bekapcsolják. Lényeges ugyanakkor az is, hogy *az adott területen működő valamennyi vállalat és intézmény kötelező érvénnyel vegyen részt a komplex fejlesztésben, és tartalmas kapcsolatot alakítson ki a helyi szervekkel.*

Az ilyen részvétel biztosításának fontos eszköze lehet a vállalatok erőforrásainak egyesítését megeremtő szerződés. Hasonló szerződéseket kell kötniük a városi és a járási tanácsoknak is az egységes agglomerációirányítás érdekében.

A szovjet városok és agglomerációk tervezést megalapozó vizsgálatainak sajátos vonása, hogy a városi tanácsok a hosszú távú komplex *célprogramokat* olyan tervezési és irányítási eszközként használják, amelyek a területükön elhelyezkedő

³ A monocentrikus agglomerációkban a prognóziskészítés funkcióit az agglomerációs központ tervbizottsága gyakorolhatja. A policentrikus agglomerációk esetében kooperációs alapon speciális szervet, agglomerációs tanácsot célszerű létrehozni. Végül, az agglomeráció prognózisai az adott területi-közigazgatási egység előtervi dokumentumainak részeként is készülhetnek.

vállalatok, intézmények és szervezetek erőforrásait összefogva biztosítják a legbonyolultabb társadalmi-gazdasági feladatok megoldását.

A komplex célprogramokban határozzák meg a célokat és feladatokat, végrehajtásuk időpontjait, a végrehajtásért felelős szerveket, az erőforrások mennyiségét és a program végrehajtásában résztvevő minisztériumok és főhatóságok feladatait. Ezeket az összevont mutatókat a kitűzött célok megvalósításához szükséges teljes időszakra, tervperiódusokra és alapvető munkaszakaszokra bontva dolgozzák ki. Jelenleg célprogramok készülnek a városi közlekedés fejlesztésére, a munkaerő ésszerű hasznosítására, a munkatermelékenység fokozására, a környezetvédelemre stb.

A komplex célprogramok az előtervi munkálatok szakaszában lehetővé teszik, hogy szorosabbá váljon a kapcsolat az egyes ágazatcsoportok és a város érdekei, feladatai között.

A célprogramok alkalmazása ugyanakkor tovább tágitotta a végeredményre, az erőforrás-kiegyenlítettségre és a konkrét végrehajtók felelősségére orientált tervezés korszerűbb technológiájáról alkotott elképzelések körét. E körülmény figyelembevételével várható, hogy a tervező munka súlypontja fokozatosan a programok kidolgozásának az irányába tolódik, a jelenlegi rövid- és középtávú tervek pedig a programok adott időszakban érvényes irányítási eszközei lesznek.

A városok és az agglomerációk fejlesztésének prognosztizálásához széles körű *társadalmi-gazdasági információkra van szükség*. Ezek a nagy távlatú perspektíva egyes szakaszaira készült mutatórendszerekben testesülnek meg. Ennek szervezésében meghatározott szerephez jutnak a városi nyilvántartási rendszerek, feltéve, ha azok a mainál jobban képesek tükrözni a települések társadalmi és termelési szférájának potenciálját (hatékonyágát) és fejlődésük egyensúlyi viszonyait. Az itt jelzett feladat megoldásának fő irányát a területi információs rendszerek (automatizált irányítási rendszerek) megteremtése jelenteti, ami szoros kapcsolatban áll az egyes településrendszerek adatbázisainak a kialakításával. Ezek az adatbázisok jelentős mennyiségű információt tartalmaznak a népességről, a termelő és a nem termelő ágazatokról, a természeti feltételekről és a környezet állapotáról.

Manapság a területi vizsgálatokhoz szükséges információs rendszerek fejlődése a legszembetűnőbb. Például Lengyelországban kiépítették a tanácsi apparátus, a művelődésügyi és az egészségügyi személyzet automatizált bérnyilvántartási rendszerét, megszervezték a lakbérnyilvántartások és az állóalapok számítógépes feldolgozását. Hasonló információs rendszerek működnek a földterületek, a beruházások és a lakásállomány nyilvántartásában is. Csehszlovákiában az ügyvitel és a lakáscserék számítógépes nyilvántartása mellett érdeklődésre tarthatnak számot a végzős hallgatók és a népgazdasági szakmetszükségletek összehangolására kialakított automatizált irányítási rendszerek. Bulgáriában és a Szovjetunióban a területi információs rendszerek segítségével oldják meg a lakóterületek rekonstrukciójával, a szolgáltatási ágazatok elhelyezésével és az infrastrukturális létesítmények telepítésével kapcsolatos optimalizációs feladatokat.

A területi információs rendszerek kidolgozása során meg kell teremteni az előtervi kutatásokban alkalmazott nemzeti információs rendszerekhez való kapcsolódás lehetőségeit. Többek között időszerű feladatnak látszik egy olyan népességnylvántartási rendszer kialakítása, amely a helyi tanácsok információs rendszereit összekapcsolja a statisztikai igazgatóságok, a belügyminisztérium, a pénzügyminisztérium stb. adatbázisaival.

A városi információs rendszerek jelenleg rendszerint csak az állami statisztikai adatokat hasznosítják. Ezek azonban további bővítésre szorulnak, célszerű lenne sajátos szociológiai megfigyelési adatokkal is kiegészíteni azokat. A Szovjetunió esetében például igen hasznos lenne egy olyan közös felmérés, amely a népszámlálási adatok mellett a lakáskörümenyekről és a tartós fogyasztási cikkekkel való ellátottságról is szolgáltatna információkat.

III. A városok és a városi agglomerációk társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek kidolgozása

Napjainkban mind a népgazdaság, mind pedig a város és az ott élő népesség nézőpontjából gyakorlatilag egységes vélemény alakult ki arról, hogy mennyire fontos a városok komplex társadalmi-gazdasági fejlesztése. Egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy *a város fejlődésére gyakorolt hatások legfontosabb eszköze a tervezés.*

A komplex városfejlesztés kibontakozásában, a tervszerűség fokozódásában új lehetőségek napvilágra kerülésének lehettünk tanúi az elmúlt esztendőben, amelyek jórészt a helyi államhatalmi és államigazgatási szervek szerepének növelését célzó törvények és határozatok megjelenésével kerültek felszínre.⁴

Lényegében valamennyi KGST-ország már rendelkezik bizonyos tapasztalatokkal a városok társadalmi-gazdasági fejlesztésének tervezésében.

Az NDK-ban először az 1976–1981 közötti időszakra dolgozták ki, és hagyták jóvá a helyi hatalmi szervek a települések általános fejlesztési terveit, s ezzel jelentősen bővültek a helyi népképviselők lehetőségei a területek komplex társadalmi-gazdasági fejlesztésében. A városok és a járáások terveit egyébként azt követően fogadják el, miután a legfelsőbb államhatalmi szerv, az NDK Népi Kamarája jóváhagyta az ötéves és az éves népgazdasági, valamint az éves költségvetési tervet. A jóváhagyott tervek alapján a helyi szervek kötelező állami feladatokat kapnak, és ezek figyelembevételével dolgozzák ki saját terveiket, illetve azok megvalósításának módozatait. Mindemellett a városokra és a városi kerületekre éves tervek is készülnek.⁵

Csehszlovákiában a 70-es években számos járási és városi nemzeti bizottság látott hozzá a kísérleti városfejlesztési tervezéshez. Az utóbbi években Bulgária

⁴ E legfontosabb törvények és határozatok a következők: NDK – 1973. július 12-i törvény a helyi népképviselőkéről és szerveikről; a NSZEP KB 1972. áprilisi plénumának határozata; Csehszlovákia – a CSKP KB Elnökségének határozata a tervirányítási rendszer 1980. utáni továbbfejlesztésének főbb irányairól; Bulgária – a Minisztertanács 1976. július 6-i határozata a néptanácsok jogköreiről és az ágazati szervekhez fűződő kapcsolatairól; Magyarország – az 1971. évi I. törvény a tanácsokról; az MSZMP XII. kongresszusának határozata; Lengyelország – Törvény a nemzeti tanácsokról; a LEMP IX. rendkívüli kongresszusának határozata; Szovjetunió – a Szovjetunió és a szövetségi köztársaságok alkotmányai; az SZKP KB 1979. július 12-i határozata „A gazdasági mechanizmus további tökéletesítéséről, a párt- és állami szervek feladatairól”; az SZKP KB és a Szovjetunió Minisztertanácsa 1979. július 12-i határozata „A tervezés továbbfejlesztéséről, a gazdasági mechanizmusnak a termelés hatékonyságának és a munka minőségének fokozására gyakorolt hatása erősítéséről”; az SZKP KB, a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsának és Minisztertanácsának 1981. március 19-i határozata „A népi küldöttek tanácsai szerepének további fokozásáról a gazdasági építómunkában”.

⁵ Vö. Опит планирования общесостывенного развития... 5. o.

nagyvárosaiban szintén megkezdődtek a komplex területfejlesztési tervek kidolgozásának előmunkálatai. Elfogadták Szófia ötéves és kétéves komplex fejlesztési tervét, Közép-Bulgáriában két városi településrendszerre kétéves komplex fejlesztési program készült. A magyar megyei területfejlesztési tervek több városfejlesztési mozzanatot is tartalmaznak.

A szovjet városfejlesztési tervezés viszonylag hosszabb múltra tekint vissza.⁶ Ez mindenekelőtt Moszkva és Leningrád terveire vonatkozik, amelyek a Szovjetunió állami társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek részét alkotják. E tervek a két nagyvárost egységes egésként kezelik.

Moszkvától és Leningrádtól eltérően a helyi tanácsok tervezési funkciói a Szovjetunió új alkotmányának megjelenése előtt csak az irányításuk alatt álló helyi gazdaság terveinek az összeállítására korlátozódott, míg a városban található egyéb szervezetek tervezése az ágazati irányítás sokszatornás rendszerében bonyolódott, s nem mindig sikerült a kellő koordinációt megteremteni.

A komplex városfejlesztés objektív igényei és a meglévő tervezési formák hiányosságai a központi és a helyi szerveket egyaránt új tervezési formák kutatására készítették. A szovjet városok terveinek elemzése során arra a következtetésre kellett jutni, hogy nem megfelelő a kapcsolatuk az állami tervezéssel, módszertani alapjaik igencsak eltérőek, s különbségek mutatkoznak meg a tervidőszakok hosszát, mutatórendszereiket illetően is, és sok esetben azok csak kívánság jellegűek.⁷

A komplex városfejlesztés tervezésének az össztársadalmi érdekek prioritásából kell kiindulnia, és olyan megközelítést kell tükröznie, amelyben a várost a népgazdaság, a köztársaság és a terület részét képező egységes egésznek, önálló organizmusnak tekintjük. Ennek fejlesztésében megfelelő arányt kell kialakítani a különböző szférák, elsősorban a termelés és a szolgáltatások között, illetve meg kell teremteni az erőforrások és felhasználásuk közötti egyensúlyt.

E feladatokat megoldandó, a komplex városfejlesztés tervezésének biztosítania kell, hogy:

- a város szerepe a népgazdasági szükségleteknek megfelelően a társadalmi munkamegosztásban a gazdaság ágazati szerkezetének korszerűsítésével, a felhalmozott gazdasági potenciál ésszerű kihasználásával növekedjen;
- a város alapvető alrendszerei - a gazdasági bázis, a termelő, a humán infrastruktúra és a lakossági szolgáltatások - egymással kölcsönhatásban fejlődjenek;
- kedvező feltételek álljanak rendelkezésre a népesség és a munkaerő reprodukciójához, azaz legyenek a népesség társadalmi-demográfiai összetételének megfelelő munkahelyek, kulturális, oktatási és szolgáltatási egységek a városban;
- a közműhálózat iránti igény kielégíthető legyen;
- megfelelő építőipar kapacitás álljon a beruházások rendelkezésére (e feladat elsősorban a nagy- és legnagyobb városokra jellemző);
- ésszerűen hasznosíthatók legyenek a város és vonzáskörzete anyagi, terü-

⁶ Ld. erről részletesen: BARABASEV, G. V. (1975), BITUNOV, V. V.-CSISZTJAKOV, E. G.-SULGA, V. A. (1981), BOCSAROV, Ju. P.-LJUBOVNŰJ, V. Ja. (1979), FAJNBURG, A. I. (1971), HODZSAEV, D. G.-KOCSETKOV, A. V.-LISZTENGURT, F. M. (1977).

⁷ Vö. Pravda, 1980. március 3.

leti, vízi és egyéb természeti erőforrásai, és megoldható legyen a környezet megőrzése és a környezeti állapot javítása.⁸

A komplex városfejlesztés tervezése különböző ágazati és területi szinten történik, a legszorosabb kapcsolatot azonban a területi és a vállalati szféra között kell kialakítani. A tervmutatók és a módszertani alapelvek rendszerét ebben az esetben alapvetően a komplex területfejlesztési tervekkel kell összehangolni. A város mint tervezési objektum azonban lényegesen különbözik a területi-közigazgatási egységektől. A városok fejlesztésének manőverezési lehetőségeit a gazdaság és a népesség magas fokú koncentrációja, az erőforrások szükségessége korlátok közé szorítja. E feltételek azt igénylik, hogy szoros együttműködés alakuljon ki a város gazdasági, társadalmi-demográfiai, városépítési és -rendezési alrendszerei között. A komplex városfejlesztés tervezése szoros kapcsolatot tart fenn a városban található vállalatok társadalmi-gazdasági tervezésével. A városfejlesztési tervezésben fel kell használni a vállalatoknak azokat a tervmutatóit, amelyek a termelési tevékenységet, a dolgozók állományi létszámát és szerkezetét, a munkafeltételek változását, a dolgozók szakmai színvonalát, a városi erőforrások iránti szükségletet, a beruházások volumenét és a szolgáltatási objektumok üzembe helyezését tükrözik.

A komplex városfejlesztési terv azonban nem tekinthető az egyes termelői kollektívák tervei mechanikus összegzésének. Ebben ugyanis az elsődlegesen ágazatközi jellegű általános kérdések megoldását, a társadalmi fejlődést, a városi alrendszerek kölcsönhatását, a városi erőforrások ésszerű hasznosítását kell megfogalmazni.

A tervezés során feltétlenül tekintetbe kell venni a városok egyedi sajátosságait (méreteit, jogállását, népgazdasági funkcióit, a regionális adottságokat stb.) is. A komplex városfejlesztési tervet a város közigazgatási területére dolgozzák ki, de figyelembe veszik a szűkebb vonzáskörzet területét, a nagyvárosok esetében pedig a városi agglomerációt is.

A kerületekre tagolódnó városok komplex fejlesztési terveit egyrészt a város egészére, másrészt pedig fő vonalaiban kerületi metszetben is elkészítik. A kerületi tervek a városokénál szűkebb mutatórendszereken alapulnak.

A szovjet tervezési rendszer alapvető formája az éves bontást is tartalmazó ötéves városfejlesztési terv. A területi központokra és a nagyvárosokra az ötéves tervek mellett célszerű éves társadalmi-gazdasági fejlesztési terveket is kidolgozni.

A városfejlesztési tervek az egységes állami tervezési rendszer részét alkotják, közös módszertani elvek alapján, az ágazati és a területi tervek időtávjaival összhangban dolgozzák ki azokat. A terv kidolgozásában figyelembe veszik a lakossági véleményeket is. A városfejlesztési tervek magukba foglalják a városban működő egyesületek, vállalatok és szervezetek tervmutatóit is, függetlenül azok irányítási hovatartozásától.

A városfejlesztési tervek feladatait, tartalmát és szerkezetét a városi tanácsok hatásköre, valamint az ágazati minisztériumok (országos hatáskörű szervek) és a helyi tanácsok között kialakított tervezési munkamegosztás határozza meg.

A városi tanácsok tervezési jogosítványai két ágazatcsoporthoz kötődnek; az első csoportba a város szerepét a társadalmi és a területi munkamegosztásban meghatározó városalakító ágazatok (objektumok) alkotják, a második csoportba

⁸ Ld. Metodicseszkie ukazanija po planirovaniju ...

a lakossági szükségletek kielégítését és a városalakító objektumok általános gazdasági feltételeit biztosító szolgáltató jellegű ágazatok tartoznak.⁹

A városalakító ágazatok (objektumok) fejlesztését az ehhez megfelelő információval és forrásokkal rendelkező illetékes minisztériumok és főhatóságok tervezik a helyi tanácsok javaslatainak meghallgatásával. A kiszolgáló ágazatok fejlesztését, a munkaerő, a területi és más városi erőforrások hasznosítását a városi tanácsok tervezik. Alkotmányos jogaiknak megfelelően ugyancsak ők végzik a felsőbb alárendeltségbe tartozó egyesülések, vállalatok és szervezetek tevékenységének koordinálását és ellenőrzését a földhasznosítás, a természetvédelem, az építésügy, a munkaerő-felhasználás, a közszükségleti cikkek termelése, a szociális-kulturális ellátás és a szolgáltatások terén.

A város társadalmi-gazdasági fejlesztési terve az alábbi fejezetekből áll:

- A városalakító ágazatok (objektumok) fejlesztése: ipar; tudomány, tudományos szolgáltatás; közép- és felsőfokú oktatási intézmények; közlekedés, hírközlés (belföldi közlekedési és hírközlési vállalatok, intézmények); egyéb városalakító szervezetek és intézmények.

- A kiszolgáló jellegű népgazdasági ágazatok (objektumok) fejlesztésének tervezése: lakásgazdálkodás; kommunális gazdálkodás; helyi közlekedés és hírközlés; egészségügy; testnevelés és szociális gondoskodás; általános képzés; kultúra és művészetek; kereskedelem és közérkeztetés; lakossági szolgáltatások.

- A városi erőforrások ésszerű hasznosításának tervezése: népességprognózis és a munkaerő hasznosításának tervezése; a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása és környezetvédelem; a másodlagos nyersanyagok hasznosítása; a város és a városkörnyék összehangolt fejlesztése; a városi gazdasági komplexum területi racionalizálása; beruházások; a város pénzügyi terve.

- A társadalomfejlesztési intézkedések tervezésével kapcsolatos feladatok.

A városalakító és városkiszolgáló ágazatok fejlesztési tervein kívül intézkedéseket dolgoznak ki a komplex városfejlesztés irányításainak tökéletesítésére is.

Az ágazatfejlesztési tervfejezetek kidolgozása az egyesülések, vállalatok és szervezetek tervkoncepcióinak és jóváhagyott terveinek összevont alapmutatóit, az összevont tervmutatók és a városi erőforrások, valamint a távlati városfejlesztési koncepció közötti megfeleltettség elemzését, az egyesülések, vállalatok és szervezetek tervjavaslatainak véleményezését foglalja magába.

Az iparral foglalkozó alfejezetben a termelési volumeneket összegzik értékben és naturáliákban (a városra leginkább jellemző termékcsoportok szerinti bontásban). A tervjavaslatok elemzése során – mindenekelőtt a nagyvárosokban – figyelmet kell fordítani a minisztériumok és a főhatóságok azon intézkedéseire, amelyek a homogén vagy rokontermékeket gyártó termelési egységek kooperációjának, specializációjának a továbbfejlesztésére vagy egyesítésére, az ágazatközi termékek gyártására, a környezetet károsító, továbbá a területi erőforrásokat nem ésszerűen hasznosító vállalatok kivonására vagy termelési profiljuk átalakítására irányulnak. Szükség esetén az említett vagy más kérdésekben javaslatok készülnek, amelyeket az érdekelt egyesüléshez, vállalathoz és felsőbb szervhez juttatnak el.

A kiszolgáló jellegű ágazatok fejlesztési tervfejezetének összeállítása a következő feladatokat tartalmazza: a szolgáltatási objektumok és szolgáltatásfajták

⁹ Vö. Mesztynüe organü vlaszti ... 120. o.

iránti szükségletek meghatározását a tervidőszakra; a fejlesztési arányok kijelölését; e mutatók továbbítását az illetékes minisztériumokhoz és főhatóságokhoz; a gazdálkodó szervezetek jóváhagyott terveinek megfelelő összevont mutatók meghatározását; a lakás-, kommunális és útépitésre, a szociális-kulturális, oktatási, egészségügyi, kereskedelmi, közétkeztetési fejlesztésekre fordítandó vállalati eszközök közös felhasználásának tervezését.

A kiszolgáló jellegű ágazatok tervezését az egyes ágazatok fejlettségi szintjének részletes elemzése előzi meg, amely kiterjed a létesítmények műszaki állapotának, a lakosság szolgáltatásokkal való ellátottságának és a szolgáltatási intézmények területi elhelyezkedésének értékelésére.

A kiszolgáló jellegű ágazatok tervezésében az általános szempontok mellett az egyes alfejezetek összeállításában további tényezőket is figyelembe kell venni, nevezetesen a lakásgazdálkodásban a felújítandó lakásmennyiséget (a nagyvárosokban a komplex rekonstrukciót igénylő városrészeket és mikrokörzeteket), a különböző nagyságú lakások iránti igényeket (a lakáshoz juttatandó lakosság demográfiai összetételének elemzése alapján); a kommunális gazdálkodásban az általános városrendezési terv döntéseit, az ez alapján kidolgozott közmű- és úthálózati programokat (ennek az alfejezetnek a tervezésében különös gonddal kell érvényesíteni a környezetvédelmi szempontokat); az egészségügyben a vonzáskörzeti szakorvosi ellátás megszervezését, a kisvállalatok eszközeinek és erőforrásainak összehangolását üdülők, úttörőtáborok és szanatóriumok létesítésében; a kereskedelemben és a közétkeztetésben a területi és az ágazaton belüli szervezettséget, ennek vállalati differenciáltságát stb.

A város gazdasági ágazatainak összehangolt, arányos fejlesztése és az erőforrások ésszerű hasznosítása az alábbiak érvényesítésével valósítható meg:

- az ágazatok beruházási, termelési, építési-szerelési, munkaerő-, építőanyag-ipari szükségleteinek összegzése, különböző területi mérlegek (munkaerő, termelési kapacitás, víz stb.) összeállítása;

- a különféle aránytalanságok felszámolását és a komplex városfejlesztést célzó, minisztériumoknak és főhatóságoknak címzett javaslatok kidolgozása; különös jelentőségük van a gazdálkodó szervezetekben foglalkoztatottak számát, az állami beruházásokat, az építési-szerelési tevékenységet, a vízfelhasználást és a szennyvízkibocsátást, az egészségre ártalmas anyagok légkörbe juttatását, az ipari létesítmények területigényét szabályozó javaslatoknak; a városi tanácsok végrehajtó bizottságaival kötelezően egyeztetni kell a működő vállalatok foglalkoztatottainak tervezett növelését, az új vállalatok munkaerő-szükségleteit, valamint a lakások, a kommunális létesítmények, a kulturális-szolgáltatási intézmények és a természetvédelmi objektumok építőinek címjegyzékét;

- a városi és a városkörnyéki helyi munkaerő és természeti erőforrások hasznosításának javítását, a környezetvédelmet, a rekreációs létesítmények telepítését, a városi és körzeti közművek és a területrendezési objektumok építését, rekonstrukcióját és közös használatát célzó intézkedések kidolgozása.

E fejezetben fontos helyet kap a másodlagos nyersanyagok hasznosításának tervezése, amelynek két, egymással szoros kapcsolatban álló feladat megoldásából, egyrészt a lehető legtöbb termelési és kommunális hulladék összegyűjtésének a megszervezéséből, másrészt pedig ezek feldolgozásából és megsemmisítéséből kell kiindulnia.

A komplex városfejlesztés és a gazdasági potenciál hatékonyságának a fokozásában fontos eszköznek tekinthető a területi racionalizálás. Úgy tűnik, a területi racionalizálás tervezésének alapvető feladata egyrészt az, hogy kijelölje a területi racionalizálás lehetőségeit és tartalékait, másrészt pedig az, hogy a tervmutatók rendszerén keresztül biztosítsa megvalósításukat.

„A város társadalmi fejlesztése intézkedésrendszerének tervezése” c. összefoglaló fejezet olyan összevont mutatókat tartalmaz, amelyek a népességszám és a demográfiai összetétel változásait, képzettségi, szakmai és kulturális színvonalát, a munkakörülmények javítását, a szolgáltatási ágazatok fejlesztését, a lakosság pénzjövedelmeit és kiadásait, az ökológiai feltételek javítását, a szociális jellegű kérdések megoldását biztosító létesítmények üzembe helyezését tükrözik. A várostervezés elmélete és gyakorlata fejlődésének függvényében a szociális fejlesztés mutatóinak a köre tovább bővíülhet.

Valamennyi szocialista országban nagy hangsúlyt fektetnek a *tervezés rendjére és a tervek végrehajtásának ellenőrzésére*. A Szovjetunióban kidolgozott módszertani útmutató a városi tervek összeállítását az autonóm területi, határterületi, területi, körzeti és járási tervekhez hasonlóan két szakaszra javasolja tagolni.¹⁰ Az első szakaszban a helyi tervező *szervek* elemzik az adott terület termelőerőinek fejlettségi színvonalát, és a tervszámok alapján kidolgozzák a városi alárendeltségű gazdaság tervjavaslatát. Ugyanebben a szakaszban a felsőbb irányítás alatt álló vállalatok tájékoztatást adnak a városi tanácsnak tervjavaslataik alapvető mutatóiról, elsősorban a földhasználat, a környezetvédelem, a beruházások, a munkaerő-hasznosítás, a közszükségleti cikkek termelése és a lakossági szolgáltatások kérdéseiben. Ezzel egyidejűleg a helyi tervező *szervek* megkapják az alárendeltségükbe nem tartozó vállalatok és szervezetek tervjavaslatainak termelési alapmutatóit is. Ezeket a javaslatokat az egyes ágazati tervek összeállítása során értelemszerűen újólag felül kell vizsgálni.

A második szakaszban a helyi tervező *szervek* meghatározott rend szerint a *szövetségi köztársaság minisztertanácsától* megkapják a tanácsi gazdaságra vonatkozó tervmutatókat, valamint a felsőbb alárendeltségbe tartozó egyesületek, vállalatok és szervezetek jóváhagyott tervmutatóit, majd összeállítják a város tervjavaslatát, amelyet az illetékes tanácsnak nyújtanak be elfogadásra.

A szocialista országok államhatalmi szerveinek gyakorlatát a területi társadalmi-gazdasági fejlesztési tervek stabil ellenőrzési rendszere jellemzi. Az ellenőrzést vagy közvetlenül a helyi államhatalmi *szervek* vagy azok szervei végzik.¹¹

A városfejlesztési tervezés tökéletesítésének egyik fontos tényezőjét a területi határok bővítése jelenti. A városok, kiváltképpen a nagyvárosok komplex fejlesztése kizárólag városi keretek között szinte elképzelhetetlen. A tervezésnek a városi agglomerációra is ki kell terjednie.

A népesség, a gazdasági és a tudományos potenciál jelentős részét tömörítő városi agglomerációk társadalmi-gazdasági fejlesztésének tervszerű irányítása nemcsak kifejezetten az agglomeráció, hanem az egész népgazdaság hatékony fejlesztésének fontos előfeltétele.¹² A szocialista országok tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy ennek a feladatnak a megoldása ma még számtalan igazgatási-

¹⁰ Ld. Tipovüe metodiceszkije ukazanja . . .

¹¹ Vö. Mesztñue organü vlaszti . . . 139. o.

¹² Ld. PAULIK, T. (1983).

jogi, információs és tervezési nehézségbe ütközik.¹³ Az utóbbi években jelentős mértékben fellendültek az agglomerációk fejlesztésével kapcsolatos kutatások. Az előtérvi kutatásokban komoly, a tervezési metodika kidolgozásában és gyakorlati alkalmazásában szerényebb eredmények születtek.

Csehszlovák szakemberek véleménye szerint az agglomerációk komplex társadalmi-gazdasági fejlesztésének tervszerű irányításában alapvető eszköznek a nagy távlatú és a hosszú távú terveket kell tekinteni.

Az agglomerációk fejlődését az össztársadalmi céloknak, az ágazati és a területi feltételeknek kell alárendelni. Az agglomeráció terveinek biztosítaniuk kell: az alapvető gazdasági arányokat, a munkahelyek és a munkaerő mennyiségi és minőségi megfeleltettségét, a tervezett beruházások és az agglomeráció gazdasági funkciói közötti összhangot, az agglomeráció gazdasági ágazatai közötti helyes beruházási arányokat, az agglomeráció vízellátását és szennyvízeinek a tisztítását, a közlekedési rendszerek integrált működését, a természeti adottságok optimális és hatékony hasznosítását, a környezet védelmét és javítását, az életszínvonal növekedését, a lakosság anyagi, szellemi és társadalmi szükségletei kielégítése színvonalának a fokozását. A csehszlovák szakemberek által javasolt középtávú agglomerációs tervmetodika a jelenlegi területi tervezéshez való kötődés elvén alapul, azaz az agglomerációs tervet a kerületi (megyei) terv alkotórészének tekintik. A javasolt metodika kísérleti ellenőrzése nemrégiben kezdődött meg.¹⁴

Az NDK-ban az ipari agglomerációk fejlesztésének alapvető kérdései a megyei ötéves tervekben jelennek meg. Magyarországon az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióban rögzítették az agglomerációfejlesztés szükségességét. E feladatot – a területfejlesztés más egyéb kérései mellett – az ötéves népgazdasági tervek és a tanácsi tervek segítségével kell megoldani. Az agglomerációfejlesztés iránti figyelem az 1982-ben módosított településhálózat-fejlesztési koncepcióban még hangsúlyosabbá vált. Lengyelországban az agglomerációfejlesztés tervezése az országos hosszú távú területfejlesztési tervezés lényeges eleme lett. Például az 1971–1990 közötti időszakra készült távlati terv külön fejezetben foglalkozik a legfontosabb városi-ipari agglomerációk fejlesztési terveivel. E terv azonban lényegében csupán prognózisok és programok integrált komplexuma. A szó szoros értelmében tervnek azonban csak az ötéves társadalmi-gazdasági fejlesztési tervek tekinthetők.¹⁵ Bulgáriában a BKP KB 1977. évi plénuma feladatul tűzte ki azt, hogy a területi beosztást és a településhálózat alapegységeit irányítási és tervezési eszközként kell használni. E feladat végrehajtása érdekében dolgozták ki Bulgária Egységes Területi-Területrendezési Tervét és a Termelőerők Területi Elhelyezésének Kerettervét. Ezek alapján állították össze 37 településrendszer (agglomeráció) hosszú távú fejlesztési prognózisát. A hosszú távú prognózisokból kiindulva középtávú (5–10 éves) prognózisprogramok és rövidtávú (2–5 éves) programok készültek, s ezek közvetlenül csatlakoznak az öt- és tízéves országos társadalmi-gazdasági fejlesztési tervekhez.¹⁶

A Szovjetunióban az utóbbi években jelentős munkálatok folytak az agglomerációfejlesztés kutatásában. E vizsgálatok a szovjet településhálózat korszerű-

¹³ Ld. LAPPO, G. M.–LJUBOVNŰJ, V. Ja. (1977).

¹⁴ Vö. PAULIK, T. (1983): 7., 26–27. o.

¹⁵ Vö. GRUCHMAN, B.–POLOWCZIK, Ja. (1982): 2–3. o.

¹⁶ Vö. GRIGOROV, N. (1982): 4–5. o.

sítésének kutatásához kapcsolódtak.¹⁷ Jelenleg azonban még kevés tapasztalat áll rendelkezésre a csoportos településrendszerek fejlesztési tervezésének módszertani vonatkozásait illetően. Összességében az agglomeráció-fejlesztés tervszerű szabályozásában csak a kezdeti lépésekre került sor. A megvalósulás fő akadályai egyrészt a jogi szabályozásban, másrészt a független agglomerációirányító és -tervező szervek hiányában keresendők. Mindenekelőtt arra lenne szükség, hogy az agglomeráció-fejlesztés tervezési dokumentumait az állami tervezési rendszer részének tekintsük.¹⁸ O. Sz. Pcselincev és G. Sz. Ronkin véleménye szerint a csoportos településrendszerek fejlesztési terveiben azoknak a mutatóknak kellene helyt adni, amelyek: a) a csoportos funkciók fejlesztésével és az egységes térbeli-funkcionális struktúra (ellátási központok, infrastrukturális objektumok, településközi üdülőövezetek) kialakításával, valamint az egységes építőipar bázis megteremtésével, b) az alapvető társadalmi szükségletek kielégítésének szintjével és elérhetőségével kapcsolatosak.

A csoportos településrendszerek és a városok társadalmi-gazdasági fejlesztési terveit ki kell még egészíteni: a termelés decentralizációs tervével, a mellékközpontokban létesített ágazatközi termelőegységek és infrastrukturális objektumok fejlesztési tervével, s végül a szociális infrastruktúra fejlesztésében való vállalati részvétel tervezetével.

IV. A nagyvárosok és az agglomerációk irányítási kérdései

A területi-igazgatási beosztás egy ország egyik legstabilabb szerkezeti elemének tekinthető, ez vonatkozik a városok igazgatási-jogi helyzetére és az ország területi-igazgatási rendszerében betöltött szerepére is. Több szocialista országban – például a Szovjetunióban és az NDK-ban – a városoknak a területi rendszerben elfoglalt helye hosszú időn keresztül elvileg nem változott.

A szocialista országok intézményrendszerének általános fejlődési tendenciája az, hogy a gazdaság és a társadalom építésének új feladataiból adódóan *növekszik az alapfokú területi-igazgatási egységek szerepe és felelőssége*. Növekszik, többek között, területük komplex fejlesztése és a területi erőforrások népgazdasági és helyi feladatok megoldását szolgáló leghatékonyabb hasznosítása iránti felelősségük. Gazdasági súlyuk növekedése miatt e megállapítás különösen a városokra érvényes.

Ezzel egyidejűleg egész sor országban a városok differenciálódnak, helyzetüket gazdasági és társadalmi szerepük határozza meg, ami viszont jelentős mértékben a népességszám függvénye.

A Szovjetunióban a városok bizonyos közigazgatási státusszal rendelkeznek (köztársasági, területi, járási alárendeltségbe tartozó városok). Ehhez hasonló az NDK-beli városok besorolása is. Ebben az országban az 1053 város (2000 lakos fölötti település) közül 28 a járási jogállású.

Csehszlovákiában a helyi tanácsokról szóló törvény négy várostípust különböztet meg (Prága és Pozsony fővárosok jogállását külön törvények szabályoz-

¹⁷ Vö. HODZSAEV, D. G.–KOCSETKOV, A. V.–LISZTENGURT, F. M. (1977): 84–98. o.

¹⁸ Vö. KORENEVSZKAJA, E. I. (1983): 22. o.

zák). Az első csoportba Brno, Ostrava, Plzen és Kassa tartoznak. E városok szintén sajátos jogállással rendelkeznek. A második csoportot az egyéb kerületi (megyei) székhelyvárosok és azok a jelentősebb városok alkotják, amelyekben nagy gazdasági potenciál, politikai-igazgatási funkciók és kulturális értékek összpontosulnak, s ide sorolják a nagy üdülővárosokat, Karlovy Varyt, Pöstyént és Mariánské Láznét. A harmadik csoportba tartoznak a járási központok és azok a járási jelentőségű városok, amelyekben jelentős számú iskola, egészségügyi létesítmény és szolgáltatóegység működik, s ezek nem csupán a város, hanem vonzáskörzetének az ellátását is biztosítják (ezek népességszáma rendszerint 10 000 fő felett van). A negyedik csoportot az egyéb helyi jelentőségű városok alkotják.

Lengyelországban az 1975. évi közigazgatási reform után 799 város található. Három város – Varsó, Lódz és Krakkó – vajdasági jogállással rendelkezik. 537 városnak nagyközségi (gmin) jogállása van, azaz a környező falusi települések felett irányítási jogosítványokat gyakorolnak. Hasonló folyamat játszódik le Bulgáriában is, a kialakított településrendszerekben a városok kiemelkedő szerephez jutottak.

Látható tehát, hogy az egységes településhálózati koncepció kidolgozása következtében differenciáltabban kell értékelni a városoknak az ország gazdasági-társadalmi fejlődésében betöltött szerepét. A szocialista országokban hozzávetőlegesen az alábbi *várostopusok* különíthetők el: fővárosok, országos központok, területi központok és helyi jelentőségű városok.

A helyi állami szervek koordinációs funkcióinak erősítése azon kérdések közé tartozik a szocialista országokban, amelyek megoldására egyre nagyobb figyelmet fordítanak.

A kutatók és a gyakorlati szakemberek egybehangzó véleménye szerint az ágazati és a területi fejlesztés helyes összekapcsolása, a területi erőforrások leghatékonyabb hasznosítása és az arányos területfejlesztés az irányítás területi orientációjának a fokozását, a képviselői és a végrehajtó szervek kellő jogosítványokkal való felruházását követeli meg. Csakis ily módon lehet a napjainkban zajló folyamatokat helyes irányba terelni. A szocialista közösség országainak többségében *a területi irányítás gazdasági jelentőségének fokozódása figyelhető meg*. Ez közvetlenül a népgazdaság hatékonyabb fejlesztését elősegítő területi tényezők szerepének a növekedésével függ össze. E folyamat abban is megnyilvánul, hogy a helyi népképviselői és végrehajtó szervek egyre több gazdasági kérdéssel foglalkoznak.

Ez az első pillantásra tisztán mennyiségi összefüggés mögött mély folyamatok húzódnak meg. Arról van ugyanis szó, hogy a helyi hatalmi és igazgatási szervek egyre inkább foglalkoznak olyan kérdésekkel, amelyek korábban kizárólag a központi ágazati irányítás hatáskörébe tartoztak (például a terület termelési kapacitásainak mind teljesebb kihasználása, a közszükségleti cikkek gyártása, a műszaki infrastruktúra hatékonyabb kihasználása), nem is beszélve a területi szervek olyan folyamatokra gyakorolt hatásainak a fokozódásáról, mint a munkaerő elosztása, az építési kapacitások megszervezése stb.

A területi termelési tényezők hatékonyabb szervezésében és hasznosításában *a területi és az ágazati irányítás elveinek jobb összehangolását* az utóbbi években számtalan új módszer és forma erősítette, amelyeket hozzávetőlegesen az alábbi csoportokra lehet tagolni:

Először: bővültek a helyi igazgatási szervek hatalmi és igazgatási jogkörei. Több országban a helyi igazgatási szerveket átfogó jogkörökkel ruházták fel a területi erőforrások hatékonyabb hasznosításának szervezésében. Ennek mindekelőtt azért nagy a jelentősége, mert ezáltal tölthető meg tartalommal a komplex területfejlesztés szervezési-jogi koncepciója.

A területi-városi szervek e jogosítványai az alábbi fontosabb területekre terjednek ki:

- az új létesítmények telepítési döntései, függetlenül azok alárendeltségétől (az irodalomban egyébként még vita folyik arról, hogy a vállalatoknak beruházási javaslatukat ki kell-e egészíteniük a beruházás által megvalósítandó társadalmi célokkal; a városi szervek ugyanis ily módon már a tervezési szakaszban koordinálhatnak a vállalatok szociális szférát érintő tevékenységét);

- a városi munkaerő-mérlegek jóváhagyása;

- a vállalati tervek felülvizsgálata a dolgozók munka- és életkörülményei, a környezetvédelem és a helyi erőforrások hasznosítása szempontjából;

- a vállalatok kötelező eszközök és erőforrásaik társadalmi érdekekből való egyesítésére (ilyen jogkörrel a csehszlovák helyi szervek rendelkeznek).

A városi képviselői és végrehajtó szervek jogkörei kibővítésének másik lényeges szféráját az ellenőrzési funkciók gyakorlása jelenti; az utóbbi időben mindenütt fokozódott az állami határozatok betartásának ellenőrzésében játszott szerepük.

A helyi szervek döntési és ellenőrzési jogosítványairól átfogó képet kapunk, ha áttekintjük az új csehszlovák törvényi szabályozás biztosította jogköröket. Eszerint a helyi szervek jogosultak:

- kötelező állásfoglalást kiadni a vállalati beruházások telepítéséhez (az I. és a II. város csoport esetében),

- egyetértést gyakorolni a nem városi alárendeltségű vállalatok telephelyeinek létrehozásában,

- javasolni, kezdeményezni és koordinálni eszközök és tevékenységek egyesítését társadalmi érdekekből (egyetértés hiánya esetén a városi tanács az eszközök kötelező egyesítését rendelheti el),

- megvitatni a vállalati szociális fejlesztési terveket a városfejlesztési tervhez való kapcsolódásuk szempontjából,

- szervezni a vállalatok, szervezetek és intézmények közreműködését a nemzeti front választási programjának megvalósításában,

- ellenőrizni a lakossági szolgáltatások színvonalát,

- véleményt nyilvánítani a nem városi alárendeltségű, lakossági szolgáltatásokat végző vállalatok, üzemek vezetőinek kinevezéséről, vagy javasolni felmentésüket,

- kötelezni a központi irányítás alatt álló gazdálkodó szervezeteket törvénysértő döntéseik visszavonására.

Másodszor: a helyi szervek tevékenységében növekvő szerepet játszanak az anyagi ösztönzők, mint például a föld, a víz és más természeti erőforrások használati díjainak bevezetése (vagy jelentős emelése), a műszaki és a szociális infrastruktúra használati díjai stb. E politika gazdasági értelemben azt fejezi ki, hogy a terület e javak termelésében nagy szerepet játszik, míg irányítási értelemben a helyi szervek ezáltal jelentős jövedelemforráshoz jutnak, s mindemellett a vállalatok

latokat a természeti erőforrások ésszerű és gazdaságos hasznosítására ösztönzik. Ez utóbbi szempont tekinthető megítélésünk szerint a leglényegesebbnek.

E módszert – ha eltérő mértékben is – valamennyi ország alkalmazza. Az NDK-ban 1982-ben jelentősen felemelték a vállalatok telekhasználati díjait. A legkövetkezetesebb és legátfogóbb anyagi ösztönzési rendszert – úgy tűnik – Bulgáriában dolgozták ki. E rendszer az alábbi elvi mozzanatokat tartalmazza:

- a város nyújtotta valamennyi szolgáltatásért és erőforrásért, beleértve a vállalatok által igénybevett kulturális-szociális szolgáltatásokat is, a helyi költségvetést pénzügyi ellenszolgáltatásban kell részesíteni;

- a városi szervek kiadásait a bevételekből kell finanszírozni;

- a terven felüli jövedelmek egy részét az állami költségvetésbe kell befizetni, s állami dotáció adható, ha a normatívák a tervezett jövedelemből időlegesen nem teljesíthetők.

Harmadszor: tekintetbe kell venni, hogy az eddigi, bizonyos értelemben hagyományos irányítási módszerek mellett kialakulóban vannak úgynevezett szervezési-koordinációs módszerek is. Ez az elképzelés az alapja lényegében az NDK-ban alkalmazott területi racionalizálásnak is. A helyi szervek ebben az esetben mindenekelőtt a hatáskörükbe nem tartozó (vagy tartozó) vállalatok közötti együttműködések, szerződéses kapcsolatok szervezői, kezdeményezői. E módszer legfőbb jellemzője, hogy rendkívül széles kérdéskört ölel fel, nem korlátozzák az egyes szervek jogi keretei, ugyanakkor olyan tisztán termelési jellegű kérdések is helyet kapnak benne, mint a ki nem használt termelési kapacitások lekötése vagy az ésszerű fűtőanyag- és energiafogyasztás.

Hasonló jellegű problémák megoldására más szocialista országokban is sor került. A Szovjetunióban például meglehetősen élesen bírálják az erőforrások termelése és felhasználása terén tapasztalható főhatósági széttagoltságot. „Az eddigi gyakorlat szerint a Donyec-medence földtani kutatásában valamennyi érdekelt főhatósági résztvevő: egyesek szemet, mások kőszént, míg mások ércet kutattak. E nyersanyagokon kívül a feltárást végző szervezeteket a többi ásványkincs, a szénbányászt a víz, az ércbányászt a szén stb. nem érdekelte.”¹⁹ Eme ágazati megközelítést a város úgynevezett ipari hátterének a szempontjából is bírálják: „... a városok termelői infrastruktúrája szétforgácsolt, elvileg minden minisztérium csak a »sajátját« tervezzi ...”²⁰

E hiányosságok felszámolásának egyik módszere – több szerző véleménye szerint – a területi-termelési komplexumok logikájának az alkalmazásában rejlik. E logika érvényesítése ágazatközi vállalatok és szervezetek létrehozását eredményezné. Az ágazati szervezeteknek és általában a társadalomnak előnyösebb lenne, ha a kis decentralizált üzemeket (öntödéket, szerszámkészítő műhelyeket stb.) megszüntetnék, és nagyipari alapokon ágazatközi szakosított vállalatokat hoznának létre. Nevezetesen arról a logikáról van szó, amelyet az energia-, a víz-, a gáz- és a hőellátásban már régen megvalósítottak.

Ezen kívül a fokozódó nyersanyaghiány felveti azt a kérdést is, hogy az ipari és a kommunális hulladékok összegyűjtését és feldolgozását nem kellene-e ágazatközi szervezetek létrehozásával megoldani. Az egyik vállalatnál keletkező hul-

¹⁹ CSUMACSENKO, N. G. (1981): 45. o.

²⁰ SZIGOV, I. I. (1982): 167. o.

ladék a másik vállalat nyersanyaga lehet, csak hogy ez a gyakorlatban nem így van, lévén a vállalatok eltérő ágazatok irányítása alatt állnak.

Nyilvánvaló, hogy a társadalmi termelés intenzifikálása a területi feltételeknek a koncentrációs és az ágazatközi folyamatok ösztönzésével történő biztosítása megköveteli, hogy a városi tanácsok aktívabban és határozottabban foglalkozzanak az ágazatközi viszonyokkal, s hogy az egyes ágazati szervek e tevékenységüket az ágazat intenzifikálásának fokozása érdekében kifejtett munkának minősítsék.

A hatékonyság fokozásának ágazatközi tényezői közé tartozik az ipari csomópontok kiépítése és fejlesztése.²¹ Az ipari csomópontot azonban nem azonosíthatjuk sem a területi-termelési komplexummal, sem az ipari övezettel, sem pedig a kombináttal vagy a termelésszervezés más egyéb ágazati és területi formájával. Ipari csomópontok ugyanis csakis akkor jönnek létre, ha az összefüggő területen elhelyezkedő vállalatok a közös tevékenységi formákat saját termelésükhöz használják fel, és a vállalatok, valamint a közösen használt létesítmények közötti kapcsolati viszonyok alapjául az együttes finanszírozás és fenntartás szolgál. Szovjet szakemberek véleménye szerint az ipari csomópontok optimális területe kb. 400 hektárig terjed.

A termelésszervezés új, nagyon érdekes formája a Bulgáriában alkalmazott multiplikációs módszer. Ezen a kifejezésen olyan ágazatfejlesztési stratégiát értenek, amelynek a segítségével a népgazdaság egy területén létrehozott magas hatékonyságú termékeket, technológiákat és munkaszervezési formákat a gazdaság olyan más területein is felhasználják, ahol megvannak ehhez a kellő feltételek. Ezáltal a népgazdaságot állandóan növekvő és megsokszorozódó multiplikációs hatások érik. E módszer segítségével dolgozzák ki a társadalmi termelés koncentrációjának és specializációjának, a termelőerők területi elhelyezésének és a közgazdasági egységek komplex fejlesztésének programjait. Szervezési szempontból a tevékenységet a közvélemény széles rétegeinek és a különféle dolgozói közösségeknek a bevonása jellemzi; s ebben a munkában aktív szerepet kell vállalniuk a népképviselőknek, azok szerveinek, bizottságainak és tagjainak egyaránt.

Az ipari nagyvárosokban számtalan olyan mozgalom szerveződik, amelyek tevékenysége az országos társadalmi-gazdasági folyamatokban is érezteti hatását. Ilyen mozgalomnak tekinthető a tudományos és műszaki eredmények termelésben való elterjesztésének meggyorsítását szorgalmazó szervezet Moszkvában, a „Tervezzünk, dolgozzunk, igazgassunk együtt” jelszóval elindított szocialista munkaversenyek Berlinben vagy Csehszlovákiában az „Akce Zet” elnevezésű település-építési tömegmozgalom.

Érezhetően szükség van az ágazati és a területi szerkezet szorosabb összekapcsolására is. Többben is rámutattak már arra, hogy „... jobban kell illeszteni a szocialista munkafelajánlásokat a termelési feltételekhez, nagyobb figyelmet kell fordítani a leghatékonyabb formák elterjesztésére...”²² E kérdés megoldásához hatékony információs rendszerre van szükség. A jelenlegi „... statisztikai

²¹ Ipari csomópontnak az összefüggő területen elhelyezett, egymással kapcsolatban álló vállalatok együttesét nevezzük. (Otraszlevüie i territorial'nüie faktorü... 82. o.) Az ipari csomópontba tömörült vállalatokat közös öntődei, szerszámgépgyártási, javító-szerelő, energiagazdálkodási, gázellátó, vízszolgáltató és környezetvédelmi stb. létesítmények és szakmunkásképző intézmények szolgálják ki.

²² GRISIN, V. V. (1982): 125. o.

adatgyűjtés ugyanis nem alkalmas a területi tartalékok elemzésére”.²³ „Regionális információs hálózat kialakítása lenne kívánatos, azaz a jelenlegi rendszert a területi-gazdasági kölcsönviszonyokról tájékoztatást nyújtó ágazatközi információkkal kellene kibővíteni . . .”²⁴

Ugyanakkor a helyi tervező szervezeteknek is széles körű kutatási tevékenységet kell folytatniuk, amihez viszont kiváló felkészültségű szakemberek kellene. Mert hiszen a megfelelő információk csak a hozzáértő felhasználók kezében válhatnak értékes eszközökké. Ebből is következik, hogy a városi szervek irányítási apparátusait képzett szakemberekkel kell megerősíteni.

A városirányítás tudományos módszereinek kidolgozásában kiváltképpen Moszkva város rendelkezik gazdag tapasztalatokkal. Többek között olyan gazdasági ösztönzőket is kidolgoztak, amelyek segítségével a városi szervezetek az illetékes központi szervekkel együtt – nem sértve az ágazati irányítási elveket – kedvező hatást képesek gyakorolni a városi folyamatok intenzifikálására. E munkálatokhoz komoly segítséget nyújtanak az irányítás és a tervezés különféle területein alkalmazott matematikai-statisztikai módszerek és számítástechnikai eszközök. Ezek az apparátusok a „Moszkva” elnevezési automatizált irányítási rendszer keretei között működnek.

A nagyvárosok közvetlen irányítása alá tartozó termelő és nem termelő vállalatok igazgatása a szocialista országokban lényegében azonos vonásokat mutat, a sajátosságok döntő részt az egyes városok funkcionális adottságaiból fakadnak. (Az agglomerációkról e fejezetben nem szólhatunk, mert napjainkban az agglomerációk még sehol sem önálló közigazgatási egységek, nem irányítási szubjektumok.)

A városi gazdaság irányításának továbbfejlesztésében Moszkva város ugyancsak érdekes eredményeket szolgáltat. A Moszkvai Városi Tanács Gazdaságtudományi Intézetében kidolgozták a városi gazdaság irányítási koncepcióját. Az első szakaszban megvizsgálták az egyes ágazati blokkok távlati fejlesztési koncepcióit, majd a második szakaszban az elemzések eredményei alapján szervezeti döntési blokkokra és az egyes ágazatokra elkészítették a racionális termelésirányítási struktúra általános koncepcióját. A racionalizálás fő irányainak a kijelölésében abból indultak ki, hogy: a kisvállalatok összevonásával, egyesülések szervezésével csökkenjen a központi irányítású alapegységek száma, és végtermékorientált ágazatközi komplexumok jöjjenek létre. Ugyanebben a szakaszban dolgozták ki az elképzelt szervezeti intézkedések műszaki-gazdasági alapstruktúráit is.

A városi gazdaság irányítási rendszerében a legbonyolultabb blokknak a beruházások tekinthetők. A beruházások irányítása manapság Moszkvában meglehetősen összetett és kissé nehézkes rendszerben történik. A város építkezésein az öt építési főigazgatóság vállalatain kívül a Moszkvai Városi Tanács VB 18 igazgatósága, valamint 120 minisztérium és főhatóság több mint 300 építő- és felújító vállalata tevékenykedik. „Az építőipar irányítási rendszerének alapvető követelménye, hogy a beruházások résztvevői az építési komplexumot egységes rendszerként kezeljék, mert csak ilyen módon lehet a városi építésügyi rendszer kívánatos és ésszerű specializálódását, koordinálását és a hatékony munkaszervezést biztosítani.”²⁵

²³ Otraszleviye i territorial'nye faktorü . . . 106. o.

²⁴ PCSSELINCEV, O. Sz.–SATALIN, Sz. Sz. (1982): 39. o.

²⁵ BAEV, L. B. (1981): 205. o.

Mindemellett, különösen a lakossági szolgáltatási szférában, valamint a lakossági szükségletekre termelő helyi iparban valamennyi országban megfigyelhető a kisüzemek és a felvevőhelyek hálózatának bővülése. Több országban, például az NDK-ban és Lengyelországban e szférában fontos szerepet játszanak a kis egyszemélyes javítóhelyek, amelyek úgyszintén a helyi igazgatási szervek felügyelete alatt működnek. Érdekes megoldásokkal találkozunk e területen Csehszlovákiában. Az új törvények szerint a helyi tanácsok saját maguk (vállalatok közbeiktatása nélkül) szervezhetnek termelő- és szolgáltatási egységeket. Úgy tűnik, hogy ez a kísérlet alapvetően a kis- és középvárosokban, illetve a falusi településeken lesz sikeres.

V. Összegzés

Tanulmányunk végén azt állapíthatjuk meg, hogy egyrészt a KGST-tagállamok gazdaságirányítási rendszereiben a városi igazgatási szervek szerepe egyre nő, másrészt pedig fokozottabbá válik a központi szervek, mindenekelőtt az ágazati minisztériumok felelőssége a városok gazdasági potenciáljának ésszerű kihasználásáért.

A város- és agglomerációfejlesztés irányításának egyik központi problémája az irányító szervek tevékenységének koordinálása. Kiváltképpen a városok és agglomerációs övezetük közép- és hosszú távú terveinek az összehangolására kell megkülönböztetett figyelmet fordítani.

Az irányító szervek érdekeinek összehangolására számos területen szükség van, többek között az új műszaki és szociális infrastrukturális létesítmények telepítésében, a már működő objektumok korszerűsítésében és rekonstrukciójában, a háttérparipar megszervezésében, a környezetvédelemben és a lakossági életkörülmények javításában.

A szocialista országokban mindenütt bővül a helyi igazgatási szervek koordinációs jogosítványainak a köre, ami vagy új törvények kibocsátásával (pl. Csehszlovákiában a nemzeti bizottságokról szóló törvény módosításával) vagy pedig a területi-igazgatási rendszer reformját kísérő szabályozással (Bulgáriában és Lengyelországban) valósul meg. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a városok, vonzáskörzeteik és agglomerációik társadalmi-gazdasági viszonyai csakis egy általános területi-igazgatási reform következtében foglalhatják el méltó helyüket a társadalmi-gazdasági viszonyok rendszerében. Az ilyen intézkedések célszerűségét az egyes országok konkrét feltételei határozzák meg, ám úgy tűnik, hogy ezek között a városfejlesztési tényezők nem meghatározó jelentőségűek. Persze arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy nincs olyan területi-igazgatási rendszer, amelyben a társadalmi-gazdasági kapcsolatok teljes köre átfogóan tükröződne.

Jóllehet a vizsgált országok konkrét feltételei több szempontból is különböznek, a gyakorlat mégis azt mutatja, hogy jelentős tartalékaink vannak a város- és agglomerációfejlesztés irányításának közös kutatásaiban. Nagy érdeklődésre tarthatnak számot a szovjet komplex városfejlesztési tervezés tapasztalatai, Lengyelország és Bulgária eredményei a területi tervezés korszerűsítésében, az NDK-beli területi racionalizációs intézkedések vagy a magyar gazdaságirányítási rendszer területi összefüggései.

IRODALOMJEGYZÉK

- ABALKIN, L. I. (1973): Hozajsztvennűj mehanizm razvitogo szocialiszticeszkogo obs-
csesztva. Moszkva, Müszl'.
- ABALKIN, L. I. (1981): Dialektika szocialiszticeszkaj ekonomiki. Moszkva, Müszl'.
- AVDEICSEV, L. A. (1981): Razvitie mezsdunarodnogo razdelenije truda i razmescsenie
proizvoditel'nüh szil SZSZSZR: teorija, metodü i praktika. Moszkva, Nauka.
- AVDEICSEV, L. A. (1982): Regional'nüe iszszledovanija v sztrana-h-cslenah SZÉV. – Re-
gional'nüe szisztémü. 1. sz.
- AZOVKIN, I. A. (1982): O roli gorodszkih Szovetov v obeszcpenii kompleksznogo éko-
nomicsecszkogo i szocial'nogo razvitija krupnüh gorodov i gorodszkih aglomeracij. Kéz-
irat.
- BAEV, L. B. (1981): Problemü razrabotki general'noj szhemü upravljenija gorodszkim hoz-
jajsztvom (na primere Moszkvü). – Szbornik materialov Insztituta ékonicomicsecszkih
problem kompleksznogo razvitija narodnogo hozjajszta g. Moszkvü. Moszkva.
- BARABASEV, G. V. (1975): Rajonnüj, gorodszkoj Szovet na szovremennom étape. Moszk-
va, Juridiceszkaja literatura.
- BITUNOV, V. V.–CSISZTJAKOV, E. G.–SULGA, V. A. (1981): Metodü planirovanija
hozjajszta goroda. Moszkva, Ékonomika.
- BJALKOVSZKAJA, V. Sz. (1981): Problemü szoversentsztvovanija szisztémü planirova-
nija i upravljenija narodnüm hozjajsztvom g. Moszkvü. – Szbornik materialov IEPKRNH
g. Moszkvü. Moszkva.
- BOCSAROV, Ju. P.–LJUBOVNÜJ, V. Ja. (1979): Gorod – celosztñüj szocial'no-ékonomi-
ceszkij kompleks. – Kommuniszt. 2. sz.
- CSISZTJAKOV, E. G. (1982): Metodü szocsetanija otraszlevogo i territorial'nogo planiro-
vanija. Moszkva, Ékonomika.
- CSUMACSENKO, N. G. (1981): Szoversentsztvovanie upravljenija ékonomikoj. Kijev, Nau-
kova dumka.
- FAJNBERG, A. I. (1971): Ékonomika, organizacija i planirovanie gorodszkogo hozjajszta.
Moszkva, Ékonomika.
- GERCBER, L. Ja.–MEJKSZIN, O. Sz.–RONKIN, G. Sz. (1982): Problema ocenki go-
rodzkih territorij i szoversentsztvovanie hozjajsztvonnogo mehanizma. – Szbornik trudov
VNIISZI. 5. köt. Moszkva.
- GOSCSSENKO, Zs. T.–AITOV, N. A.–LAPIN, N. N. (1982): Szocial'noe proektirovanie.
Moszkva, Müszl'.
- GRIGOROV, N. (1982): Prognozirovanie razvitija grupp szelitebnüh szisztém (aglomeracij)
v NRB. Kézirat, Szófia.
- GRISIN, V. V. (1982): Kommunisztü i trudjascieszja krupnüh gorodov v bor'be za so-
cial'nüj i naucsno-techniceszkij progressz. Moszkva, Nauka.
- GRODSZKIJ, Sz. G. (1980): Koncentracija i éffektivnoszt' proizvodszta v territorial'no-
proizvodsztvennüh komplekszah. Moszkva, Ékonomika.
- GRUCHMAN, B.–POLOWCZIK, Ja. (1982): Prognozirovanie i programmirovanie razvüjija
gorodov i aglomeracij v Pol'se. Kézirat, Poznan.
- HODZSAEV, D. G.–KOCSETKOV, A. V.–LISZTENGURT, F. M. (1977): Szisztéma
raszszelenija v SZSZSZR (Voproszü kompleksznogo planirovanija). Moszkva, Ékono-
mika.
- HOHBERG, M. Ja.–STULBERG, B. M. (1977): Ékonicomicsecszkoe obosznovanie territori-
al'nüh planov. Moszkva, Ékonomika.
- HORVÁTH Gy. (1981): Szoo brazszenija o territorial'nom upravlennü ékonomikoj. – Plani-
rovanie szocial'no-ékonicomicsecszkogo razvitija oblasti. Ostrava, VUROM.
- HORVÁTH Gy.–PÁLNE KOVÁCS I. (1982): Iszpol'zovanie progresszszivnüh form i me-
todov upravljenija v gorode Pécs i ego aglomeracij. Kézirat, Pécs.
- ILIN, I. A. (1982): Ékonomika gorodov: regional'nüj aszpekt razvitija. Moszkva, Nauka.
- ILIN, I. A. (1983): Metodü ocenki ékonicomicsecszkaj éffektivnoszti gorodov i aglomeracij.
Kézirat, Moszkva.
- KISZTANOV, V. V. (1981): Territorial'naja organizacija proizvodszta. Moszkva, Éko-
nomika.
- KOCSETKOV, A. V.–PCSELINCEV, O. Sz. (1980): Szisztéma rászszelenija: Szstrategija
razvitija i upravljenija – Szbornik trudov VNIISZI, 8. köt. Moszkva.

- KORENEVSZKAJA, E. N. (1982): K voprosu o pravovom regulirovanii razvitija aglomeracij. Kézirat, Moszkva.
- KORENEVSZKAJA, E. N. (1983): Pravovüe osznovü razrabotki kompleksznogo plana ékonomieszkiego i szocial'nogo razvitija goroda (aglomeracii). Kézirat, Moszkva.
- LAPPO, G. M.–LJUBOVNÜJ, V. Ja. (1977): Gorodskie aglomeracii v SZSZSZR i za rubezsom. Moszkva, Znanie.
- LJUBOVNÜJ, V. Ja.–EFIMOV, K. A. (1982): Planirovanie kompleksznogo ékonomieszkiego i szocial'nogo razvitija goroda. Kézirat, Moszkva.
- MALESZ, V. N.–PANCSENKO, E. G.–SZENCSENKO, V. N. (1978): Kompleksnoe planirovanie ékonomieszkiego i szocial'nogo razvitija gorodov i rajonov. Moszkva, Müszl'.
- MARKOWSKI, T. (1983): Upravlénie razvitím Lodzinszkoj aglomeracii. Varsó, Komitet PZK.
- MECL, J. (1982): Raszsirenénie kompetencii gorodszkich nacional'nüh komitetov – vazsnoe predpolozszenie povüsénija éffektivnoszti funkcionirovanija szisziemü mesztnüh organov goszudarsztvennoj vlaszti i upravlenija v CSSZSZR. Kézirat, Prága.
- Mesztñüé organü vlaszti szocialiszticeszkiego goszudarsztva. Moszkva, Nauka. 1983.
- Metodiceszkie ukazánija po planirovanü kompleksznogo ékonomieszkiego i szocial'nogo razvitija goroda. Moszkva, Goszplan RSZFSZR. 1980.
- Metodü i formü upravlenija szocialiszticeszkoj ékonomikoj. Moszkva, Ékonomika. 1981.
- NEKRASZOV, N. N. (1978): Regional'naja ékonomika. Teorija, problémü, metodü. 2-oe izd. Moszkva, Ékonomika.
- NOVICKIJ, N. A. (1982): Faktornüj analiz éffektivnoszti razmeszenija proizvodstva. Moszkva, Nauka.
- Opüt planirovanija obszsesztvennogo razvitija krupnüh gorodov v GDR. Kézirat, Berlin. 1982.
- Otraszlevüe i territorial'nüé faktorü povüsénija éffektivnoszti proizvodstva. Leningrád, Nauka. 1981.
- PASECZNI, L. A. (1981): Szravnitel'nüj analiz szisziem regional'nogo planirovanija v otdeľnüh sztranah. Moszkva, MNIIPU.
- PAULIK, T. (1981): Sztat'ja k metodike prognozirovanija promüsleñnüh aglomeracij. Kézirat, Ostrava.
- PAULIK, T. (1982): Razrabotka prognozov kompleksznogo razvitija aglomeracij v uszlovijah CSSZR. Kézirat, Ostrava.
- PCSELINCEV, O. Sz.–RONKIN, G. Sz. (1982): Upravlénie szocial'nüm razvitím territorial'no-proizvodstvenñüh komplekszov. – Szbornik trudov VNIISZI. 4. köt. Moszkva.
- PCSELINCEV, O. Sz.–RONKIN, G. Sz. (1982b): Szosztojanénie i tendencii formirovanija organizacionno-ékonomieszkiego mehanizma upravlenija razvitím krupnüh gorodov i szisziem naszseljonñüh meszt. Kézirat, Moszkva.
- PCSELINCEV, O. Sz.–SATALIN, SZ. Sz. (1982): Gorod v sziszieme upravlenija szocial'no-ékonomieszskom razvitím. – Szbornik trudov VNIISZI. 3. köt. Moszkva.
- SEREMET, K. F. (1983): Osznovñüé csertü koncepcii gorodszkiego upravlenija v SZSZSZR. Kézirat, Moszkva.
- SULGA, V. A. (1982): Kompleksnoe planirovanie ékonomiki g. Moszkvü. Moszkva, Moszkovszkij rabocsij.
- SZIGOV, I. I. (1982): Planirovanie kompleksznogo razvitija krupnüh gorodov. Leningrád, Nauka.
- TIMCSUK, N. F. (1980): Gorod i rajon. Regulirovanie kompleksznogo razvitija. Moszkva, Ékonomika.
- Tipovüe metodiceszkie ukazánija k szosztavleniju planov ékonomieszkiego i szocial'nogo razvitija avtonomñüh reszpublik, kraev, oblastej, okrugov, rajonov i gorodov. – Planovoe hozjajsztvo. 1982. 9. sz.
- USZPENSKIJ, SZ. V. (1981): Planirovanie ékonomieszkiego i szocial'nogo razvitija szisziem raszszenija i poszelenij. Leningrád, Nauka.
- ZÜKIN, B. N. (1981): Éffektivnoszt' regional'noj ékonomiki. Moszkva, Nauka.

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДОВ И АГЛОМЕРАЦИЙ

М. БЕНЬЯМИН, В. Я. ЛЮБОВНЫЙ, О. С. ПЧЕЛИНЦЕВ,
П. ТОМАШЕК

Настоящая работа является обобщением результатов исследований, полученных специалистами ряда организаций в ходе совместных исследований, координированных МНИИПУ, а также соответствующей литературы, касающейся данной проблематики. В результате обобщения получено некоторое представление об экономическом механизме управления развитием города и агломерации, которое отвечает задачам и требованиям последних съездов коммунистических и рабочих партий стран-членов МНИИПУ.

В работе мы сможем получить представление о теоретических вопросах управления развитием городов и агломераций, о типах исследований, на которых основывается городское планирование, и об их задачах. Авторы показывают задачи развития городов и их агломераций, содержания и структуру различных планов, затем дают обзор общих, особенных и специфических проблем управления развитием городов и их агломераций в социалистических странах. Работа осведомит о некоторых зависимостях в политике территориального развития и развития сети населенных пунктов шести европейских социалистических стран.

После введения авторы обобщают содержание предплановых исследований, потом занимаются темой составления социально-экономических планов городов и городских агломераций.

В ходе обсуждения вопросов управления развитием крупных городов и агломераций авторы показывают применяемые принципы и методы согласования территориального и отраслевого управления в отдельных странах. Они указывают, что в странах-членах СЭВ увеличивается роль органов городского управления, повышается ответственность центральных органов в рациональном использовании экономического потенциала городов. Авторы подчеркивают, что одной из главных проблем управления является создание координации между органами управления, согласованности среднесрочных и долгосрочных планов развития городов и их агломерационных зон. Исследования подтвердили, что в социалистических странах расширяется круг прав координации местных органов власти, что достигается изданием новых законов, реформой системы территориального управления.

PROBLEMS OF MANAGEMENT IN THE DEVELOPMENT OF TOWNS AND METROPOLITAN AREAS

M. Benjamin, V. Ya. Lyubovny, O. S. Pchelintsev, P. Tomashek

The present study is an abridged version of the research summary based on the materials jointly elaborated in the different institutes of the socialist countries and co-ordinated by the International Research Institute of Management Problems. It gives an insight into the theoretical problems connected with the management of towns and metropolitan areas, the contents and structures of the different plans and discusses the general, specific and special characteristics of town/agglomeration management in the socialist countries. Information is given about the interrelationships among the regional and settlement development policies of six European socialist countries.

After the introduction the authors summarize the research that served as a basis for the planning and the elaboration of the social and economic plans for the future development of towns and metropolitan areas.

In the end they analyse the main problems in the management of towns and agglomerations and present the principles and methods used in the regional and sectorial management in the different countries. They point out that in the economic management systems of the CMEA countries the role of urban administrative bodies is increasing together with the responsibility of the central organs in the better utilization of economic potentials in towns. It is emphasized that a central problem of management is the co-ordination of the activities of the different control bodies and the harmonization of medium- and long-range plans for the development of the different towns and agglomerations. The studies have proved that the co-ordinating function of the local organs has increased in the socialist countries which has been achieved by the introduction of new laws or through the reform of the regional-administrative system.

ÁLTALÁNOS ÉS SAJÁTOS VONÁSOK A SZOCIALISTA ORSZÁGOK TERÜLETI GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI RENDSZEREIBEN

HORVÁTH GYULA

A közlemény áttekinti a gazdaság térbeliségének és irányításának elméleti kérdéseit, majd elemzi a területi gazdaságirányítás különböző koncepcióit és változásának tendenciáit a szocializmus fejlődésében. Ismerteti a 20-as évek szovjet irányítási gyakorlatát és az 50-es, 60-as években megvalósult tércentrikus irányítási rendszerek tapasztalatait. Vizsgálja a társadalom és a gazdaság működésének térbeli kereteit – a gazdasági körzetek hálózatait és a területi-igazgatási beosztást – a szocialista országokban. Végül összefoglalja a területi irányítás működési lehetőségeit meghatározó lényegesebb tényezőket, amelyek közül megkülönböztetett figyelmet fordít a szocialista gazdaság decentralizált elemeinek fejlődésére és ezek kölcsönhatásaira.

1. A gazdaság térbelisége és az irányítás

1. Ma már kellően tisztában vagyunk azzal, hogy az európai szocialista országok többségében a gyors iparosítás kezdeti előnyei révén elért magasabb gazdasági fejlettségi színvonal szükségszerűen hívta életre az extenzív gazdasági növekedést korlátozó tényezőket. A 70-es évtizedben bekövetkezett gazdasági korszakváltás ismert kihívásaira a szocialista országok gazdaságuk intenzifikálásának a meggyorsításával válaszoltak. A gazdaság intenzív pályára történő átalállításában szinte mindenütt fontos szerep jutott a gazdaság szerkezeti átalakításának is. Egyértelművé vált, hogy a jövőbeli gazdasági növekedés jellegét és ütemét a gazdaság belső strukturális átrendeződése határozza meg, a korábban lényegében a gazdasági fejlődés következményeként formálódó *térszerkezeti változások* az új feltételek között a gazdasági növekedés dinamikáját meghatározó tényezővé válnak. A visszafogottabb gazdasági fejlődés körülményei között tehát a gazdasági növekedés és a térszerkezet kapcsolata új megvilágításba került, s míg a szocializmus alapjainak lerakása idején a termelőerők területi elhelyezése a gazdasági szerkezet megteremtését szolgáló gazdasági feladat volt, addig napjainkban egyértelműen erősödik a területfejlesztés gazdasági növekedést befolyásoló eszközjellege. A gazdasági fejlődés objektív körülményein kívül a területfejlesztés feladatainak általános megítélésében érzékelhető változásokat az is elősegítette, hogy a társadalmi-gazdasági folyamatok térbeliségét tanulmányozó tudományágazatok eredményei egybehangzóan s mind határozottabban hívták fel a figyelmet arra, hogy a jövőbeni fejlődés szempontjából a térbeliség kategóriáinak a korábbiaknál tudatosabb alkalmazására van szükség.

Ha alaposabban szemügyre vesszük az európai szocialista országok kommunista- és munkáspártjainak legutóbbi kongresszusi határozatait vagy az egyes öt-éves népgazdasági terveket, egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a társadalmi

újratermelésben mindenképp *komoly eszköz-funkciót tulajdonítanak a gazdasági tevékenységek térbeli allokációjának, a területfejlesztés hatékonyságnövelő szerepének*, valamint – az általános irányítási rendszer jellegétől függően természetesen eltérő módon és mértékben – a gazdaság irányítási mechanizmusának a tökéletesítésében feladatokat határoztak meg a területfejlesztés irányításának és a gazdaság területi irányításának a szempontjából is. Az SZKP XXVI. kongresszusán „A Szovjetunió gazdasági és társadalmi fejlesztésének fő irányairól...” hozott határozatok tükrözik a legátfogóbban a területfejlesztési politika új követelményeit, ahol is ezt olvashatjuk: „Javítsuk a termelőerők telepítését, hogy növelni tudjuk a társadalmi termelés hatékonyságát... a gazdasági körzetek további specializációja és arányos fejlesztése alapján... Fejlődjék szélesebb körben az egy és ugyanazon területen lévő termelési ágak ágazatközi kooperációja, kerüljük a felesleges párhuzamosságot a termelő és nem termelő infrastruktúra telepítésében... Intézkedéseket kell tenni a főhatósági megosztottság leküzdésére, az ágazati és a területi irányítás teljesebb összekapcsolására. Jobban kell koordinálni a központi, az ágazati és a helyi irányító szervek tevékenységét a népgazdasági fejlődés kulcsfontosságú problémáinak hatékony megoldása érdekében.”¹

Ha más megfogalmazásban is, de hasonló tartalmú, vagyis a gazdaság térbeli szerkezetének, a területi tervezés, a területi gazdaság irányítási rendszerének a korszerűsítését célzó állásfoglalások egész sora jelent meg a többi szocialista országban is. Az MSZMP legfelsőbb határozata átfogóan így körvonalazza a feladatot: „A területfejlesztésben is jobban érvényesüljenek a hatékonyság követelményei.”²

A Bolgár Kommunista Párt XII. kongresszusának dokumentumaiban már több helyütt is konkrét utalásokat találunk a területi gazdasági önállóság további fokozására. E határozat a gazdasági reform továbbfejlesztése kapcsán rámutat arra, hogy a tervezésben kutatni kell „... a centralizálás és a decentralizálás még helyesebb arányát, amely biztosítani fogja a demokratizmus további kibontakozását.”³ Az ágazati gazdaságfejlesztés fontosabb feladatainak a tárgyalásakor pedig hangsúlyozza: „Az ágazati... programokat szinkronba kell hozni a területiakkal, mégpedig az adott területen található összes ágazat és tevékenység számára egységes termelési, műszaki és szociális infrastruktúra alapján. Ez megköveteli az alárendeltségi és a területi akadályok leküzdését, ahhoz, hogy megszülessen a maximális végső népgazdasági eredmény.”⁴ S végül, a társadalmi fogyasztási alapok képzésében és felhasználásában egyértelmű programot fogalmaz meg a központi és a helyi-területi szervek közötti munkamegosztás fejlődési irányára: „(Az új gazdasági szemlélet – H. Gy.)... megköveteli, hogy világosan megosszuk a felelősséget az állam mint központi hatalom felelőssége és a községek, a településrendszerek mint helyi hatóságok küldetése között. A kormányra és a kormányzatszervekre csak a társadalmi fogyasztási alapok képzését, felhasználását érintő alapvető problémáknak az... eldöntését kell bízni. Minden egyéb legyen a községeknek, a településrendszerek vezetőinek a gondja. Az eszközöket ezért a községek kezében kell összpontosítani, s ezzel együtt fel kell ruházni őket

¹ Az SZKP XXVI. kongresszusa. 289. o.

² Az MSZMP XII. kongresszusának jegyzőkönyve. 475. o.

³ A Bolgár Kommunista Párt XII. kongresszusa. 20. o.

⁴ Ugyanott, 25. o.

megfelelő jogokkal és lehetőségekkel olyan gazdasági, kulturális és egyéb tevékenységek szervezésére, amelyek jövedelmei erősítik saját társadalmi fogyasztási alapjaikat. Itt az ideje, hogy a gyárak és a gazdasági egységek saját társadalmi alapjaikból lemondjanak bizonyos eszközökről, s ezeket a községek rendelkezésére bocsássák a lakosság anyagi és szellemi szükségleteinek kielégítése céljából. Az üzemek ugyanis meghatározott területi egységben fejtik ki tevékenységüket, ott élnek kollektíváik, amelyeknek megvannak a maguk érdekei és szükségletei..."⁵

További határozatok egész sorát vonultathatnánk még fel, de azt hiszem, ezekből az általános érvényűnek tekinthető gondolatokból is látható, hogy nemcsak a gazdaság belső struktúrája, a társadalom és a gazdaság kapcsolata került minőségileg új megvilágításba a szocialista országokban, hanem ennek egyenes következményeként egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a centralizációnak és a decentralizációnak a gazdaságpolitikán belüli arányából adódó intézményszerkezeti kérdések is. A területi munkamegosztás szabályszerűségeinek a gazdasági mechanizmusokba és a gazdaság intézményrendszerébe való tudatos beépítését azonban nem csupán a gazdaság szerkezetében és működésében bekövetkezett változások, hanem azok a folyamatok is sürgetik, amelyek a társadalom és a gazdaság további demokratizálódásában, a politikai rendszerek továbbfejlesztésében bontakoznak ki.

Mindebből az is következik, hogy a szocialista gazdaságok irányítási és ezen belül szervezeti rendszereinek a korszerűsítése során *az ágazati struktúrákban zajló mozgási tendenciákon kívül célszerű kifejezésre juttatni a térbeli törvényszerűségekből adódó sajátosságokat is*. A marxizmus lényegéből fakadó eme szükség-szerűség persze nem pusztán az intenzív szakaszra való áttérés időszakának kizárólagos igénye, hiszen a szocialista tervgazdaságok megalakulásának a kezdetétől az ágazati és a területi összefüggések egységének a gazdasági mechanizmusokban történő megjeleníttetése mindig is fontos – nem tudományos, hanem politikai – követelmény volt. Persze akkor, amikor a sorsdöntő kérdés a centralizált vagy a föderalista államszervezet, azaz az „alulról” vagy a „felülről” építkezés közötti választás volt, és az államhatalom megteremtésére az ismert körülmények között az ismert módon került sor, az összhang törvénye majdnem mindenütt általános kíváncsiságnál nem jelentett többet. Ennek pedig egyenes következménye lett az is, hogy a szocialista országok gazdaságpolitikájában – és szakmai közvéleményében – az ágazati és a területi szempontok kölcsönhatásairól szinte kizárólag a népgazdasági tervezés kapcsán esett szó. Nemcsak a centralizált gazdaságirányítás érvényesülése miatt vehetjük ezt természetesnek, hanem azért is, mert a közép-kelet-európai államokban kezdetben a gazdaság újjáépítése, majd később a gazdaság területi struktúrájának az átalakítása a szocializmus elvei alapján, tehát az a folyamat, amelyet átfogóan a termelőerők területi elhelyezésének nevezünk, jórészt központosított programokkal volt csak kibontakoztatható egyfelől, másfelől pedig az államépítés elveiből adódóan a helyi-területi szervezet csekély önállósági alrendszerekként tagolódott be az egységes hatalmi szervezetbe.

2. A területi irányítás céljainak és funkcióinak a szocialista országok nagy részében – kiváltképpen a Szovjetunióban – ma már széles körben használatos

⁵ Ugyanott, 35. o.

értelmezése tudományos viták keresztüztüében kristályosodott ki. A vélemények ütközésének egyik oka az volt, hogy az egyes szakemberek – tudományáguk specifikumainak megfelelően eltérő szempontok alapján definiálták a gazdaság irányítását általában, másképpen fogalmazták meg az ágazati irányítás feladatait, s ami a legfontosabb – és az egyes koncepciók közötti gyökeres különbségek fő forrása – eltérő mértékben voltak tisztában azzal az objektív ténnyel, hogy a társadalmi-gazdasági folyamatokat térben sajátos törvényszerűségek mozgatják.

Azok, akik a területi munkamegosztást – egyébként helytelenül – az ágazati munkamegosztás mechanikusan leképezett vetületének tekintették, a gazdaság területi irányítását az általános hatáskörű szervek komplex, az államigazgatás legáltalánosabb feladatainak a megoldására irányuló végrehajtó tevékenységével azonosították. Eme álláspont egyik jogtudományi képviselője, V. A. Juszipov e megállapítását azzal indokolja, hogy minden területi irányító szerv meghatározott közigazgatási egységben fejt ki tevékenységét, ágazati és ágazatközi hatásköröket gyakorló szervek feladatköreit egyesíti.⁶

Más véleményen van az ugyancsak jogász A. T. Szjomuskin, aki az ágazati és a területi irányítás kölcsönhatásait a társadalmi munkamegosztás elméletéből és a szovjet gazdaságirányítás történeti fejlődéséből vezeti le. Gondolatmenetének végkövetkeztetése az, hogy mivel a gazdaság térbeli mozgását az ágazattól eltérő, attól alapjaiban különböző szabályszerűségek befolyásolják, a területi irányításban nemcsak általános, hanem speciális hatáskörű szervek is részt vesznek, s mert a komplexitás az ágazati irányításnak is lényegi tulajdonsága, helyesebb a területi irányítás funkcióját az adott területen elhelyezkedő ágazati-gazdasági objektumok összehangolt ágazatközi fejlesztését biztosító tevékenységgel azonosítani.⁷

Nemcsak a társadalmi munkamegosztás területi válfajáról vallott nézetkülönbségek teszik polarizálttá és összetetté a területi gazdaságirányítás fogalmát, hanem az egyes szaktudományoknak az irányítási folyamat komponenseihez fűződő viszonya is.

A földrajztudomány értelemszerűen a társadalmi-gazdasági objektumok kiterjedésének, egymásmellettségének és elhelyezkedésük rendjének kölcsönviszonyai alapján meghatározott társadalmi-gazdasági tereket tekint a területi irányítás fogalomrendszere kiindulópontjának. A területi társadalmi-gazdasági rendszerek irányítása földrajzi vizsgálatának szükségességét a szocialista irodalomban először Ju. G. Szauskin vetette fel.⁸ Jórészt az ő munkássága nyomán honosodott meg, és vált szinte külön irányzattá a szovjet földrajztudományban a geokibernetika, az irányítás területi szempontjainak a vizsgálata. Az irányítástudomány földrajzi alapjainak a fogalomrendszerét a szovjet gazdaságföldrajz egyik vezető egyénisége, É. B. Alaev dolgozta ki. A gazdasági objektumokat ő például a hagyományos gazdaságföldrajzi osztályozással szemben (ahol az egyes típusok mennyiségi és funkcionális paraméterek szerint különülnek el) az irányítási rendszerben elfoglalt helyük alapján három – autonóm, szankcionáló és koordináló – csoportba sorolja. Sőt elméleti rendszerében az irányítási viszonyokat kitüntetett szerep-

⁶ Vö. JUSZIPOV, V. A. (1973): 49. o.

⁷ Vö. SZJOMUSKIN, A. T. (1979): 8. o.

⁸ SZAUSKIN, Ju. G. (1973).

hez juttatja azáltal, hogy az irányítási funkciók jelenlétét a gazdasági tér differencia specifikái közé sorolja.⁹

A gazdaságföldrajzi irányzatok lényegében a területi irányítás tárgyainak az oldaláról közelítik meg a kérdést, az esetek egy részében eltekintenek például attól, hogy a társadalmi-gazdasági objektumok mint irányított rendszerek rendelkeznek-e működési kereteik között szervezett vezérlési központtal avagy sem. Ha ezt a gondolatot előtérbe helyezzük, világossá válik az is, hogy miért nem tekintik sokan megalapozottnak a jogilag nem manifesztálódott gazdasági körzetek irányítási viszonyai tanulmányozásának a szükségességét, s e területi egységeket csupán az elsősorban a központi gazdaságirányítási intézményekhez kapcsolódó regionális tervezés szempontjából tartják érdemesnek szemügyre venni.

A társadalom és a gazdaság irányítási viszonyainak a kutatásában a *közgazdaságtudomány* általában az irányítás szubjektumaira fordítja a fő figyelmet. Az irányítási rendszereket tipizálva a közgazdasági munkák – s ezek alapján jogtudományi értekezések is – jobbra arra a következtetésre jutnak, hogy a gazdasági intézményrendszer két nagy szervezeti szférából, a központi gazdaságirányítás szervezetéből és a vállalati szervezeti rendszerből áll. Mindazok a kutatások tehát, amelyek a népgazdasági intézményrendszer továbbfejlesztését mérlegelik, a gazdaság térbeliségéből fakadó mozzanatokat a két szervezeti szféra viszonyrendszerébe helyezik, és vagy a központi-kormányzati (ágazati) irányítást vagy a vállalati szervezeti rendszer működését meghatározó egyik érvényesítendő feltételnek tekintik. Ez a szemlélet még némileg érthető azoknak az elképzeléseknek az esetében, amelyek kifejezetten csak az ágazati irányítás kérdésköréit érintik,¹⁰ de már kevésbé megengedhető a gazdasági intézményrendszer egészét vázoló koncepciók összeállításában. Persze az ilyen álláspontok megfogalmazását joggal támaszthatták alá azok a nem kedvező tapasztalatok is, amelyek néhány szocialista országban az ágazati irányítást némileg elhanyagoló területcentrikus irányítási formák működéséből voltak levonhatók. Nem véletlen tehát az, hogy például a magyar gazdaságirányítási reform bevezetésének kezdeti időszakában – joggal – a két irányítási típus alkalmazásának eredményességét ekként értékelték: „*A funkcionális és az ágazati irányítás – a neki fenntartott hatáskörben – mindig hatékonyabb, mint a területi, különösen ha az irányítás hatásköre csak a lényeges és racionálisan csak a makroökonómia szférájában elbírálható kérdésekre korlátozódik.*” Ezekről az intézményekről nagyobb szakmai (műszaki-gazdasági) felkészültséget lehet feltételezni, és számítani lehet a népgazdasági összefüggésekben való gondolkodásmódra is. . . . A korszerű gazdaságsszervezés, a telepítés, az összehangolt fejlesztés a területi irányítás bonyolult kérdéseit veti fel, amit még egy olyan viszonylag kis országban, mint a mienk, sem lehet eredményesen megoldani . . . Arra is gondolni kell, hogy az országok igazgatási tagozódása történel-

⁹ Vö. ALAEV, É. B. (1977): 151–156. o.

¹⁰ A gazdaság térbeli szervezésének összefüggései azonban még ezekben a koncepciókban sem kaptak objektív értékitéletet. Például Horváth L. az ágazati modellt befolyásoló tényezők, nevezetesen a környezet, a gazdasági folyamatok és a működés funkcióinak alapos mérlegelése mellett a modellt determináló egyéb feltételek tárgyalása során a területi irányítás fontosságát a gazdaság méreteivel hozza összefüggésbe, s arra a következtetésre jut, hogy: „Igen nagy méretű gazdaságokat általában többlépcsős irányítási rendszerrel, s decentralizáltabban célszerű igazgatni. Igen nagy földrajzi kiterjedésű országokban az irányítás tagozódása is szükségszerűen nagyobb, és növekszik a területi (hierarchikus) irányítás lehetősége.” [HORVÁTH L. (1976): 18. o.]

mileg korán alakult ki, és nem is elsősorban közgazdasági megfontolások... alapján. Számos országban felvetődött már, vajon az államigazgatás történelmileg kialakult rendszerét és szerkezetét nem kellene-e azokhoz az új követelményekhez igazítani, amelyek persze nem kizárólag közgazdasági megfontolásokból adódnak, de amelyekben e megfontolások jelentős szerepet játszhatnak.”¹¹

A felhozott példákkal egyáltalán nem azt akartam érzékeltetni, hogy a területi elemek fontosságát a gazdaságirányítás egyes szféráiban a társadalomtudományok csak felszínesen vagy erős fenntartásokkal említették volna. Számos társadalomtudományi munkában lehet utalásokat és olyan megállapításokat találni, amelyek a valós társadalmi-gazdasági viszonyokból eredő fontos feltételnek tekintik a regionális gazdaságirányítás egyes elemei érvényre juttatásának a szükségességét. A hazai szakirodalomban a népgazdasági intézményrendszer kiváló kutatója, *Sárközy T.* – érthetően ugyancsak a központi irányítás és a vállalati szféra összefüggésében – vezette be a regionális gazdaságirányítás fogalmát. Ő a vállalatirányítás államigazgatási szervezetrendszerét kormányzati, funkcionális, ágazati gazdaságpolitikai irányításra és regionális vállalatirányításra tagolja.¹² Természetesnek vehetjük, hogy ebből a nézőpontból a figyelmét kifejezetten a tanácsirányításra fordítja, bár érezteti, hogy a területi irányítás nem azonosítható teljes mértékben a tanácsok tevékenységével, amikor megjegyzi: „*Fejlesztési elképzeléseink általában növelni kívánják a regionális irányítás és a tanácsok szerepét.* E jogosítványokat alapján a területi, tehát a megyei tanácsok gyakorolnak...”¹³ A területi irányítás fundamentális mozzanatain elgondolkodva különösen lényegesnek kell tartanunk azt a megállapítását, hogy „A tanács regionális körzetében működő, viszont a tanács gazdaságirányítás alá nem tartozó vállalatok viszonylatában... arra lenne szükség, hogy a tanács regionális gazdaságirányítási befolyásolást tudjon végezni, még a nagyvállalatokkal szemben is.”¹⁴ Máshelyütt, a központi gazdaságirányítási szervezetrendszer továbbfejlesztése kapcsán sem feledkezik meg hangsúlyozni, hogy „...figyelembe kell venni azt is, hogy a gazdaságkódás *meghatározott térben* folyik, tehát a *területi irányítás* szempontjainak egyre nyomatékosabban érvényesülniük kell a népgazdaság felsőbb irányításában is.”¹⁵ E gondolatból egyenesen következik az a javaslata, hogy a központi gazdaságirányítás alapfunkciói közé tartozzék a területi igazgatás is. „Ebben a vonatkozásban – mutat rá *Sárközy T.* – a fejlesztés egyik kínálkozó útja a tanácsok *népképviseleti-önkormányzati* szervezetrendszerének... és a tanácsok *közigazgatási apparátusának*... egymástól való *batározottabb*... elválasztása lehet. Az átfogó területi népképviseleti érdekeket képviselő tanácsokat... *kamarai érdekképviseleti rendszerbe* is lehetne szervezni. Ezt a »decentralizációt« kiegészítő »centralizációs« megoldás esetén felmerülhet, hogy a tanács közigazgatás legfelsőbb irányítására *területi igazgatási csúcsminisztériumot* hozunk létre. A területi csoportba lennének sorolhatók a környezetvédelmi, illetve településfejlesztési ügyeket ellátó központi főhatósági szervek is.”¹⁶ Noha ez az utóbbi megállapí-

¹¹ CSIKÓS-NAGY B. (1971): 39–40. o.

¹² SÁRKÖZY T. (1979): 60. o.

¹³ Ugyanott, 167. o.

¹⁴ Ugyanott, 168. o.

¹⁵ SÁRKÖZY T. (1981): 29. o.

¹⁶ Ugyanott, 31. o.

tás már közvetlenül nem kapcsolódik az általam vizsgált kérdéskörhöz, idézése mégis célszerű, mert azt mutatja, hogy a területi irányítás komplex fejlesztése elképzelhetően konzekvenciákkal jár a felsőbb szintű gazdaságpolitikai irányítási szervezetrendszer struktúrájában is.

A gazdaságirányítás területi rendszereinek a kutatásához értékes elméleti kiindulópontokat vagy részeredményeket szolgáltatnak államtudományi és politikai gazdaságtani munkák is. *Bihari O.* már 1969-ben utalt arra, hogy a gazdaságirányítás reformjának maga után kell vonnia az állami szervezet jelentős átalakulását: „Nem lehet senki előtt sem kétséges, hogy a gazdasági mechanizmus átalakulása egy olyan államban, amelynek elsőrendűen fontos a gazdasági szervező funkciója, az állami szervezet jelentős változását vonja maga után, mind a központi, mind a helyi és a vállalati szervezetben – elsősorban a gazdaságirányítás formájában és tartalmában.”¹⁷ Ez a megfogalmazás tehát már azt tükrözi, hogy az állam gazdaságirányító tevékenységét voltaképpen nem két szférában gyakorolja, hanem hatóköre egy harmadik szervezeti csomópont, a helyi-területi szervezetrendszerre is kiterjed.

A vállalatelmélet és a politikai gazdaságtan kölcsönhatásait vizsgáló egyik munka¹⁸ meggyőzően bizonyítja, hogy a termelés, a forgalmazás és az elosztás egységeihez leginkább az ágazati irányító szervek kapcsolódnak. Ez a szoros együvé tartozás a funkciók és az érdekek hasonlóságából adódik. Az ágazati irányító szervek és a termelési alapegységek érdekrendszereinek viszonylagos integrációja mellett a gazdaság működésében – tudjuk – az érdekmechanizmusok széles skáláját felölelő folyamatok zajlanak. Ezek egyik típusát a területi érdekek alkotják. Joggal állapítja meg tehát ebből adódóan *Zelkó L.* azt, hogy: „A magasabb szintű területi irányító szervek általában a terület speciális érdekeit képviselik, de emellett – mivel az alapegységek széles skálája működik régiójukban – általában nem kötődnek ágazati érdekekhez. Ilyen is előfordulhat azonban akkor, ha valamely ágazat túlsúlya az adott területi egység szempontjából egyértelmű. Ez utóbbi eset annál valószínűbb, minél alacsonyabb szintű területi irányító szervről van szó.”¹⁹ További következtetésre is juthatunk mindebből, nevezetesen arra, hogy a területi irányító szervek területük gazdasági adottságai és ebből fakadó érdekeik szempontjából nem homogén képződmények, törekvéseik több közös, de számtalan egyedi vonást is tartalmaznak.²⁰

Hogy az előbbieken a területi gazdaságirányítás elméleti alapjaival vagy

¹⁷ BIHARI O. (1969): 11. o.

¹⁸ Vö. ZELKÓ L. (1978): 112. o.

¹⁹ Ugyanott, 112. o.

²⁰ A területi érdekmechanizmusok mozgási tendenciáira minden bizonnyal hatással van a területi folyamatok szervezeti kereteinek, a területi-közigazgatási egységeknek a történeti fejlődése is. Ebben a tekintetben a szocialista országok között a lényeges különbségek mindenekelőtt abból adódnak, hogy a jelenlegi területi egységek eltérő történeti gyökerekkel rendelkeznek. Magyarországon, ahol nemcsak a megyék földrajzi keretei, hanem politikai-igazgatási funkciói is számos hagyományos-történeti elemet tartalmaznak, felvethető a kérdés, hogy ezek az egységek ma is valóságos érdekeket fognak-e össze? Ezzel összefüggésben ide kíváncsognak *Kulcsár K.* figyelemreméltó megállapításai: „A megyei politikai és közigazgatási centrum még mindig őriz valamit egyrészt a hatalmi elem túlsúlyából a szakelemmel szemben, másrészt pedig a hatalomgyakorlás személyi összetevői – bizonyos fokig éppen a megyei tradíciók folytán – nemritkán túlhangsúlyozódnak; nemegyszer és bizonyos elemekben felidézve akár a korábbi dzsentrigazgatás egy-egy képét is.” (KULCSÁR K. (1982): 163. o.)

valamelyik szegmentumával kapcsolatba hozható véleményeket ismertettem, nem jelenti azt, hogy nem lennének fellelhetők olyan források, amelyek a kérdéskört összetettebb megfogalmazásba helyeznék. Mind a hazai, mind pedig a külföldi szocialista szakirodalomban – ha elvétele is – nyomára lelhetünk a területi gazdaságirányítás alapkérdéseit nagyjában-egészében átfogóan körvonalázó írásoknak.²¹ Természetesen ezek a munkák is alapvetően egy-egy tudományág – jelesül a közgazdaságtan, a jogtudomány és a gazdaságföldrajz – szemszögéből vizsgálják a gazdaság térbeliségével, a termelőerők területi elhelyezésével, a terület- és településhálózat fejlesztésével, esetleg a gazdaság térbeli működésével kapcsolatos irányítási problémákat. Tudomásom szerint a szocialista országokban ez ideig azonban nem jelent meg olyan mű, amelyik a társadalom és a gazdaság térbeliségéről rendelkezésre álló nem kevés diszciplináris ismeretet integrálta volna, és kísérletet tett volna arra, hogy marxista elméleti alapokon feltárja a szocialista gazdaság területi irányításának mechanizmusát, kidolgozza terminológiáját, és az egyes elemeket az általános gazdaságirányítási szisztémához is illesztve, konzisztens rendszerbe foglalja. Egy ilyen jellegű feldolgozás igénye annál is inkább sürgető, mert az imént említett mozaikokból és az alábbiakban röviden ismertetendő, kifejezetten a területi irányítás lényeges vonásaira koncentrálnó munkák megállapításaiból – híján metodológiai alapoknak – a problémakörörről meglévő tudásanyagunk még nehezen rendezhető egységbe. Úgy vélem, ezt a – szocialista társadalom és gazdaság fejlődése szempontjából fontos – feladatot csakis az egyes szaktudományok közös erőfeszítéssel és nemzetközi összefogással lesznek képesek sikeresen megoldani.

Ami a területi irányítás elméleti vázának a kidolgozására irányuló munkákat illeti, azt lehet tapasztalni, hogy többségük szerzője szovjet tudós, elsősorban gazdasági geográfus. Ezt nemcsak azért kell kézenfekvőnek vennünk, mert a szovjet gazdaság hat évtizedes fejlődésében a termelőerők területi szervezése – ha ez nem is jelentette mindig a gazdaságirányítás valamennyi láncszemének együttes fejlesztését – fontos gazdaságpolitikai program volt, hanem azért is, mert éppen a gyakorlati igényekből fakadóan a szovjet gazdaságföldrajz fokozatos specializálódása a korábban már említett geokibernetika kialakulásához vezetett.

Akár a gazdasági alapokról, akár a felépítményi elemek oldaláról közelítetek ezek a kutatások a területi irányítás fogalmához, közös vonásuknak tekinthető az, hogy a gazdaság térbeli tagoltságából eredő sajátosságokat vizsgálati rendszerükbe beépítették, a területi irányítás egyes hierarchikus szintjein a funkciókat differenciáltan határozták meg.

3. Mindent egybevetve, azt hiszem, hogy a szocialista gazdaságok területi átrendeződése, a központi gazdaságirányításban, a közigazgatás szervezetrendszerében és a területi igazgatás funkcióinak a tartalmában bekövetkezett változások következményei miatt, nem beszélve a gazdaság szervezetrendszerében, a terület- és településhálózat-fejlesztési politikában folyamatosan érvényesülő módosulások várható hatásairól, mindenképpen szükségesnek látszik a területi gazdaságirányítás fogalmi rendszerének, funkcióinak és működésének a körvonalazására. Ezeknek a feladatoknak a megoldása azonban egy tágabb problémakörhöz

²¹ ALAEV, É. B.–CSADAEVA, N. V. (1978), CSADAEVA, N. V. (1979), HOREV, B. Sz. (1978, 1980, 1981), MANDEL M., GÁSPÁR L. (1977), SZEVOŠTJANOV, V. N. (1975), SZJOMUSKIN, A. T. (1977), SZTOJKOV, J.–GAZENOV, Sz. (1979), TAI Z. (1980) és ZAWADZKI, St. M. (1973) munkáira gondolok elsősorban.

is kapcsolódik. Arról van szó nevezetesen, hogy míg a 70-es évtizedben terület-fejlesztési politikánk célkitűzéseit az extenzív időszak állapotának fejlesztési szükségleteihez igazította, addig napjainkban a gazdaság és a társadalom térbeli törvényszerűségeit már nem csupán a fejlesztés mennyiségi tényezőinek, például a termelőerők területi elhelyezésének, hanem a már meglévő termelési kapacitások működtetésének a szolgálatába kell állítanunk. Azokban a szocialista országokban például, amelyekben a térbeli összefüggéseket a gazdaság intenzív fejlesztésében immanens tényezőkként veszik számba, ez a koncepcióváltás abban is tükröződik, hogy az e cselekvéshez kötődő társadalmi tevékenységformát a korábbi időszakhoz képest új fogalommal – az NDK-ban a területi racionalizálás, a Szovjetunióban pedig a területi társadalomszervezés kategóriájával – illetik.

Ismeretes, hogy az utóbbi évtizedben az európai szocialista országok vizsgálat alá vették korábbi gazdaságirányítási elképzeléseiket, területfejlesztési irányelveiket, közigazgatási rendszereiket, és vagy új törvények és állásfoglalások születtek ennek eredményeként, vagy az előkészítésben tettek jelentős lépéseket. Mindez ahhoz vezetett, hogy komoly új kísérletek folytak és folynak a gazdaságirányítás területi szervezetrendszerének az átalakítására és fejlesztésére. Szinte magától értetődőnek tűnik, hogy egy ilyen előkészítő kísérlet a szervezetrendszeren kívül a gazdaságirányítás más területeire, a tervezésre, a szabályozórendszerre is kiterjed, és többnyire egységes alap gondolat – a központi államhatalom és a helyi-területi önállóság dialektikus egységének követelménye – határozza meg a területi intézményrendszer fejlesztését. Tehát nem elkülönült szervezeti módosulásokról, hanem egységes, egymással összefüggő szervezeti sémák kialakításáról van szó mindenütt.

Nem kételkedem abban, hogy a kísérletek pozitív eredményei és negatív tapasztalatai az egyes rendszerek egymáshoz való közeledését fogják erősíteni, azaz egy ország haszonnal járó próbálkozásainak eredményeit más országok is alkalmazni fogják. Ennek ma még nem látjuk sok nyomát, hiszen a kísérleti intézményeket csak egzakt módszerekkel lehet értékelni, a változások azonban túlságosan rövid idejűek ahhoz, hogy ilyen vizsgálódásokat érdemes lenne megszervezni. Mégis meggyőződésem, hogy minden összehasonlító anyag, amelyik szocialista tapasztalatokat dolgoz fel, egyben hozzájárul az intézményrendszer jobb megértéséhez és egy olyan dialógus megindításához, amelyik eredményeképpen a valóban sikeres kísérleteket – mutatis mutandis – hasznosítani lehet más szocialista országban is.

Mivel tanulmányom alapvető célkitűzése a területi gazdaságirányítás alapkérdéseinek a felvetése, a rendszer átfogó tárgyalása helyett a továbbiakban csak arra vállalkozom, hogy röviden összefoglaljam a területi gazdaságirányítás történelmi fejlődését a szocializmusban, és vázoljam a területi irányítás objektív bázisainak általános és specifikus vonásait a szocialista államokban. Teszem ezt azért, mert úgy vélem, a területi gazdaságirányítás komplex rendszerének feltárása, összefüggéseinek mélyebb megértése, funkcióinak és működésének konzisztenciája az eme gazdasági keretek szervezése mögött meghúzódó tendenciák ismeretét nem nélkülözheti.

II. A területi irányítás funkcióinak változása a szocializmus fejlődésében

1. Nem kell különösebben bizonyítani azt, hogy a szocializmus eddigi fejlődésének hosszabb ideig tartó periódusára az erős központosítás természetéből eredően az ágazati irányítás túlsúlya volt a jellemző. A szovjet állam megalakulásában, majd évtizedekkel később a népi demokráciák létrejöttében objektív, valamint szubjektív körülmények és adottságok egész sora játszott közre abban, hogy a helyi-területi irányításnak a társadalom hosszú történeti fejlődése során kialakult általános formái (a föderalizmus, az öniszervezés, a decentralizáció és a centralizáció) közül, Jugoszlávia kivételével, valamennyi országban a központosítás vált az állami szervezettrendszer egyetemes rendező elvévé. A társadalmi-gazdasági fejlődés objektív feltételeit szemlélve ezt természetesnek vehetjük, hiszen – mint ahogy már utaltam rá – részint a gazdasági fejletlenség felszámolása, s ami ehhez a feladathoz közvetlenül is társult, a gazdaság területi szerkezetének az átalakítása, részint pedig a munkásosztály politikai vezető szerepét egyértelműsítő hatalmi intézményrendszer kialakítása mai ismereteink szerint is nehezen lett volna másmilyen szervezeti megoldásokkal elképzelhető.

Nem szabad azonban ugyanakkor elhallgatni azt, hogy ebben az időszakban sem feledkeztek meg az államhatalom központi és helyi szervei szoros egységének a deklarálásáról. Az egységes szocialista állam és a helyi önállóság eljelentmondását a demokratikus centralizmus elvének az alkalmazásával kívánták megszüntetni. Az általános politikai irányvonalhoz igazodva azonban még a tudományos körök is megelégedtek a demokratikus centralizmus formalizált értelmezésével, ami körülbelül úgy hangzott, hogy az országos jelentőségű kérdésekben, az általános terv meghatározásában a központi szervek döntenek, de mindezeknek a konkrét megvalósítása a helyi szervekre hárul, amelyek a helyi adottságoknak megfelelően, változatos formákban biztosítják a központi általános irányítás megvalósulását. A demokratikus centralizmusnak ez a felfogása többé-kevésbé ugyan tükrözte a lenini koncepció lényegét, azonban nem egyszer bebizonyosodott, hogy a fogalom két pólusa sem a cselekvési lehetőségek körét, sem az eszközök mennyiségét, sem pedig az alkalmazott szervezeti formák változatosságát illetően közel sem jelent meg relatíve azonos súllyal az állami szervezetben. Pedig – csak emlékeztetni szeretnék rá – *Lenin* egyértelműen fogalmazott: „... a demokratikus centralizmus ... feltételezi a különböző vidékeknek, sőt az állam különböző közösségeinek legteljesebb szabadságát mind az állami, mind a társadalmi, mind a gazdasági élet különböző formáinak kidolgozásában.”²²

A szocialista gazdaságirányítási rendszerek fejlődését az intenzív gazdálkodásra való áttérés periódusáig végigkövetve azt találjuk, hogy két, viszonylag rövid időszakban az ágazati szervezési elvek vagy háttérbe szorultak, vagy pedig – a szocialista gazdaságirányítás előtörténetében, a 20-as évek első felében – a területi szempontokkal közel azonos rangú tényezőkként szerepeltek.

Az első időszak tanulságai a gazdaságirányítási elképzelések logikus elméleti megalapozottsága és a lenini koncepció következetes megvalósítása miatt lehetnek érdekesek számunkra, míg a másik időszak – az 1950-es, 1960-as évek fordulóján folyt szovjet, bolgár és NDK-beli kísérletekre gondolok – tapasztalatait

²² Lenin Összes Művei. 36. kötet. 141. o.

nemcsak azért érdemes összefoglalni, mert sajátos megoldásaiból, azt hiszem, ma is számos fejlesztési koncepció meríthetne, de azért is, mert tanulságait a globális irányítási rendszerek továbbfejlesztésében is célszerű állandóan szem előtt tartanunk.

2. Aki *Lenin* forradalom előtti munkáit alaposan áttanulmányozza, láthatja, hogy állam- és gazdaságszervezési koncepciója többek között két jelentős alappillérrre: a gazdaság térbeli törvényszerűségei által formálódó gazdasági és igazgatási körzetesítés elvére – s ami ehhez szorosan kapcsolódik, a gazdasági és az igazgatási körzetesítés tendenciózus elvi egységére –, valamint az államszervezet és a gazdaság működésének felépítményi elemeit szervező elvre, a demokratikus centralizmusra, másképpen szólva a központosított államhatalom és a helyi önállóság dialektikájára, illetve e két dimenzió szoros kölcsönhatására támaszkodik.²³

Az októberi forradalom után e két szférában – amelyeket a területi irányítás lényeges dimenzióiként is felfoghatunk – egyidejű változások játszódtak le, s noha ezek intenzitásának erősségét a szovjethatalom építésének mindenkor időszzerű feladatai nagy mértékben befolyásolták, hatásaik azonban kölcsönösen szilárdították egymást, s közös eredőjük nyomán formálódott a szocialista hatalom és gazdaság intézményi struktúrája. Az orosz forradalmi viszonyok sajátosságai miatt viszont a legkülönbélebb, sokszor egymásnak ellentmondó elvek és módszerek jellemezték a szovjet állam első esztendőit. A különböző területi hatalmi és gazdasági szervezeti megoldások ütközésének fő forrása az autonómia és a föderalizmus különböző álláspontokról való megítéléséből fakadt. A lenini törekvés az igazgatási és a gazdasági körzetesítés összhangjára épülő, a demokratikus centralizmus elveit tükröző államszervezet megteremtése volt. A másik irány a föderáció címén, partikuláris érdekek szolgálatában az országot decentralizált területegységekre feldaraboló anarcho-szindikalista koncepciók körül rajzolódt ki, míg a harmadik nagy áramlat a területi egyesülések-konföderációk felállításának a szorgalmazásában testesült meg. A lenini vonal az ellenfelekkel vívott kétfrontos harcban a központosított államhatalom lehető legteljesebb biztosítására törekedett, ugyanakkor határozottan fellépett a hierarchikus területi elv érvényesítéséért is.

A hadikommunizmus totális naturálgazdálkodása, vertikális irányítási hierarchiája egy rövid időre megbontotta az irányítási típusok összhangját, ám a területi munkamegosztásnak adekvát intézményrendszer hiánya miatt a negatív gazdasági konzekvenciák szinte azonnal megmutatkoztak. Nem véletlen tehát, hogy még a NEP bevezetése előtt – az OK(b)P IX. kongresszusán – intézkedések egész sorozata látott napvilágot az eredeti lenini modell helyreállítására, ami kissé leegyszerűsítve arra épült, hogy az értéktörvény, az áru- és pénzviszonyok felhasználása a szocializmusban, a gazdasági önelszámolás érvényesítése a központi állami akarat és a helyi aktivitás összekapcsolását intézményesítő szervezetirendszer nélkül nem képzelhető el.

Az új gazdaságpolitika időszakában írott *Lenin*-munkák félreérthetetlenül azt igazolják, hogy *Lenin* a szocialista gazdaság működésében hosszú távon számolt az ágazati és a területi irányítás szervezeti rendszerei közötti strukturális és funkcionális ekvilibríummal. Eme logika egyes következménye volt annak az új tí-

²³ A fiatal szovjet állam területi gazdaságszervezési intézkedéseit ld. részletesen HORVÁTH Gy. (1982, 1983).

pusú intézménynek – a gazdasági tanácskozásnak – a megteremtése, amelyik viszonylag hamar képessé vált a központi és a helyi, a vertikális és a horizontális gazdasági folyamatok koordinálására, az ágazati és a területi érdekek egybehangolására. Fontos hangsúlyozni, hogy a tervgazdálkodásnak ezek a tipikusan dekoncentrált láncszemei anélkül fejlődtek ki, hogy felszámolták és gyökeresen átalakították volna a szocializmus kielégítően funkcionáló gazdasági szervezetrendszerét, és engedményeket tettek volna a központi gazdaságirányítás tervszerűségét biztosító feladatköreinek a kárára. „Az ipar megélénkülése és az önálló elszámolás elvének alkalmazására való áttérés nyomán – fogalmazott *Lenin* – ... a központnak megmarad a terv, a termelési program, az állami ellátás és finanszírozás, a szabályozás és ellenőrzés. Az irányítás minden funkciójával egyetemben a helyi szervek kezébe megy át.”²⁴ Anélkül, hogy a gazdasági tanácskozások szervezeti rendszerének, funkcióinak és működésének – egyébként a szocialista gazdaságszervezés mai feladatai szempontjából is számtalan elméleti és gyakorlati konzekvenciával járó – részleteit taglalnám, fontos tanulságként szűrhető le az, hogy e területi-területközi koordinációs szervek gazdaságszervezői teendőiket saját pénzügyi források és önálló anyagi eszközök hiányában csak formálisan tudták ellátni.

A gazdaságirányítási rendszer térbeli hatásmechanizmusát vázoló lenini koncepció másik lényeges gondolati eleme az igazgatási és a gazdasági körzetesítés elvi egységének a megteremtésére irányuló intézkedésekben öltött testet. Tudjuk, hogy *Lenin*nek már az októberi forradalom előtt kiforrott nézetei voltak a marxi területi munkamegosztás-elmélet konkrét oroszországi alkalmazásáról, és körvonalazódtak a gazdaság területi szerveződésére vonatkozó és a körzetesítéssel kapcsolatos elméleti rendszerének az alapja is. Ha nagy vonalakban kívánjuk összefoglalni *Lenin* hozzájárulását a gazdasági körzetesítés elméletéhez, mindenekelőtt azt kell hangsúlyozni, hogy ő mutatott rá először arra, hogy a gazdasági körzetesítés a gazdasági fejlődés történelmi folyamatának térbeli tükröződése; elsőként hangsúlyozta a területi munkamegosztás és a gazdasági körzetek objektív jellegét, az általános társadalmi munkamegosztással fennálló közvetlen kapcsolatokat. Bizonyította, hogy a különböző nagyságú és típusú körzetek a történelmileg meghatározott konkrét termelési mód szülte gazdasági jelenségek elhelyezkedésének, fejlődésének és összefonódásának az eredménye. Egyértelműen és sok oldalról igazolta, hogy tőkés körülmények között a gazdasági körzetek a termelőerők és a termelési viszonyok ellentmondásos egységének az eredőjeként alakulnak ki, és a tények egész sorozatával támasztotta alá azt a megállapítását, hogy a tőkés fejlődés egyenlőtlen területi fejlődést eredményez, másrészt a gazdasági körzetekben kevés számú globális ágazati rendszer jön létre, amelyek között kölcsönös függőség alakul ki. A gazdasági körzetek lehatárolásában *Lenin* a gazdasági fejlettségben megmutatkozó különbségeket, az anyagi-műszaki bázis állapotát, a gazdasági kapcsolatok intenzitását, az igazgatási területbeosztást és a népesség nemzetiségi összetételét vette elsősorban figyelembe.²⁵

1917 után az ország hatalmi struktúrájának és gazdaságirányítási szervezetrendszerének a kialakításában a lenini gazdasági körzetesítési elvek a gyakorlati

²⁴ *Lenin Összes Művei*. 44. kötet, 477. o.

²⁵ Vö. „A kapitalizmus Oroszországban. A nagyipar belső piacának kialakulása.” *Lenin Összes Művei*. 3. kötet.

cselekvés elméleti alapjául szolgáltak. A gazdasági körzetesítés előbb említett kritériumai mind a szocialista tervgazdálkodás első jelentős dokumentumában, a GOELRO-tervben, mind pedig a közigazgatási rendszer demokratikus alapokon történő átalakításában érvényesültek. Láthatjuk, hogy a gazdasági körzetesítés – amelynek munkálatai egyébként több szervezetben is folytak – nem csupán metodológiai és területosztályozási feladat volt, hanem kifejezetten a gazdasági építőmunka gyakorlatát szolgálta.

Ezt bizonyítja például az Állami Tervbizottság rajonirozási albizottsága vezetőjének, *I. G. Alekszandrov* professzornak e munka jelentőségét indokoló megállapítása is: „Az államot olyan területekre kell tagolni – mondotta egyik nyilatkozatában –, amelyek jelentős gazdasági önállósággal rendelkeznek. Egy ... ország képtelen gazdaságát sokoldalúan felvirágoztatni, ha az építőmunkába nem vonja be teljeskörűen az állam valamennyi erőjét, ez viszont teljesen centralizált struktúra mellett teljesen elképzelhetetlen. Pezsgő életre van szükség a területeken, a helyi lakosságnak elég széles körű befolyással és hatáskörrel kell rendelkeznie, s csak ezáltal érhetjük el azt, hogy egyrészt a helyi gazdasági tevékenység zavartalan legyen, másrészt az állami központ ne a helyben is megoldható részletkérdésekkel, hanem országos feladatokkal foglalkozzon.”²⁶ *Alekszandrov* véleménye az új gazdaságpolitika szellemében fogant, amely – szóltam már róla – a vertikális-ágazati irányítás gyengeségeit többek között a területi gazdaságirányítás erősítésével akarta felszámolni. A gazdasági körzetek pedig ehhez a feladathoz a területi-helyi kezdeményező szellem kibontakozásához biztosították a földrajzi kereteket, s erre épült (volna) az a háromfokozatú közigazgatási rendalacsonyabb szintű közigazgatási egységek összehangolt fejlesztését és a területén működő gazdasági egységek döntő részét széles körű önállósággal irányította volna.

A 20-as évek elejének konzisztens területi gazdaságirányítási elképzelései azonban *Lenin* halála után fokozatosan az állami gazdaságpolitikai cselekvérendszer perifériájára szorultak, és kezdetét vette az a közel három évtizedes időszak, amely – számos, itt nem részletezendő ok folytán – a lenini modell alapösszefüggéseit nemcsak hogy nem érvényesítette, hanem az erős központosítás és a hierarchikus ágazati irányítás egyeduralmának a biztosítása érdekében esetenként még az elméleti örökség vállalásától is elzárkózott. Ez bizonyos mértékig arra is magyarázatot ad, hogy a közép-kelet-európai országokban a népi demokratikus átalakulás után a gazdasági-hatalmi berendezkedés szervezeti rendszerei miért éppen az adott formában alakultak ki, miért is voltak az első gazdasági körzetesítések metodológiai és elméleti szempontból mai szemmel nézve túlzottan egysíkúak, és miért nem tudtak ezek a körzetesítési munkálatok a gazdaság-

²⁶ ALEKSZANDROV, I. G. (1957): 71–72. o. Az általános gazdaságirányítási célok szolgáltatába állított körzetesítési munkálatok jellegét egyébként az albizottság feladatjegyzéke is igazolja, amely az alábbi teendőket tartalmazta: „1. Dolgozza ki a köztársaság gazdasági körzetesítésének elveit; 2. Határozza meg Oroszország konkrét körzeti és területi, valamint alkörzeti felosztását; 3. A helyi szervekkel együttműködve hangolja össze a körzetesítés feladatait a helyi érdekekkel és elképzelésekkel; 4. A helyi gazdasági tanácskozásokkal közösen dolgozza ki a körzetek népgazdaságfejlesztési terveit; 5. Tárja fel a helyi gazdasági szervezetek és a központi szervek közötti kapcsolatok formáit, a hatáskörök megosztásának rendjét; 6. Tisztázza a helyi gazdasági intézmények szervezeti kérdéseit a népgazdaságban betöltött funkciók alapján.” (Ugyanott, 66–67. o.)

politika mozgásszférájába integrálódni. A szocialista országok fejlődésének első periódusában tehát a lenini modell leegyszerűsített értelmezése mint szubjektív tényező a már korábban említett gazdaságirányítási rendszertípus megválasztásában nem elhanyagolható gazdasági, ideológiai és hatalmi szempontokat jelentett.

Helyénvalónak látszik tehát, hogy amikor a szocialista területi gazdaságirányítási rendszer alkotó továbbfejlesztésén munkálkodunk, alaposan tanulmányoznunk kell a szocialista gazdaság előtörténetét, azt az időszakot, amikor a lenini elmélet a maga totalitásában válhatott a területi gazdaságirányítás elvi kiindulópontjává.

3. A szocialista országok másik sajátos irányítási periódusában, amelynek intézkedései, többek között, éppen az előbb említett hátrányok kiküszöbölését voltak hivatva elérni, a centralizált ágazati szervezetrendszer erőteljes tércentrikus forma váltotta fel. A már említett három országban az átfogó területi gazdaságirányítási változásokra az általános gazdaságirányítási reform szellemében került sor.

Az 50-es évek végére nemcsak ezekben az országokban, hanem a gazdaságipolitikai válságot átélte szocialista államokban úgyszintén világossá vált, hogy az államosítások végrehajtása és a tervgazdálkodás alapjainak a megteremtése idején kialakított többlépcsős ágazati irányítási rendszerek a gazdaság fejlődésében a kedvezőtlen jelenségek egész sorozatát hívták életre. A negatív hatások egy része a döntési mechanizmus túlzott központosítottságából fakadt. Nem kevés szerepet játszott ebben a folyamatban az, hogy a központi irányítás struktúrája fokozatosan annyira differenciálódott, hogy a sok szintű ágazati irányítás az ágazatközi koordináció, a vállalatközi kooperáció hatékony fejlődését szinte lehetlenné tette, a termékközpontú ágazati szervezetrendszer az ágazati sovinizmus és autarchia melegágyává vált.²⁷ De gondok forrása volt az is, hogy a helyi-területi igazgatási és irányító szervek – nemcsak a szoros kettős alárendeltségben tevékenykedő tanácsi szervezetet, hanem a területi pártszerveket is ide kell értelnünk – és a központi irányítás közötti együttműködés a területi szinten kínálkozó koordinációs feladatok nagy száma miatt szinte irányíthatatlan volt, ám az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a korszak gazdaságpolitikai gyakorlata a horizontális együttműködést nem is igényelte, azt nem is tekintette alapvető gazdaság szervezési elvnek.

A hierarchikus ágazati irányítás mint termelési viszony és a termelőerők fejlettsége közötti ellentétek, ezeknek a területi fejlődésre gyakorolt negatív hatásai a legösszetettebben a *Szovjetunióban* jelentkeztek. Ebben az országban a szocialista gazdaságfejlesztés az 50-es évek közepére már szilárd alapokkal rendelkezett, lezajlott a termelőerők területi struktúráját jelentősen megváltoztató extenzív iparosítás, itt mutatkozott meg először az a gazdasági szükségszerűség, hogy ha a megtermelt nemzeti jövedelem növekvő hányadát fordítják az életszínvonal emelésére, a lakossági infrastruktúra fejlesztésére, akkor a gazdaság teljesítőképességének a növelése az új létesítmények csökkenő ütemű bővülése mellett a már meglevő állóalapok fokozottabb kihasználásával érhető csak el. A gazdasági ered-

²⁷ Az ágazati irányítás túlzott tagoltságát például az illusztrálja, hogy az ipari minisztériumok száma az 50-es évek közepén még a kisebb gazdasági potenciálú szocialista országokban is megközelítette az egy tucatot, a nekik alárendelt iparigazgatóságok száma pedig elérte a több tucatot is.

mények egyúttal arra is felhívták a figyelmet, hogy a bonyolult ágazati irányítás a gazdaság alapsejtjeinek a működését képtelen direkt eszközökkel racionálisan befolyásolni.

Az új gazdaságirányítási rendszerre való felkészülés jelentős eseményén, az SZKP KB 1955 júliusi plénümán az állásfoglalások a gazdaság működésének alapvető hiányosságait abban jelölték meg, hogy a termelés-szervezés gazdaságilag célszerű formáinak, az iparvállalati kooperáció és specializáció fejlődését a rugalmatlan, párhuzamosságokkal terhelt ágazati iparirányítás gátolja. A plénümot követő gyors intézkedések hatókörét az is mutatja, hogy még ugyanabban az évben több össz-szövetségi minisztériumot felszámoltak, s a köztársasági és helyi-területi alárendeltségben működő vállalatok állományi létszáma az 1950. évi 33⁰/₀-ról 47⁰/₀-ra növekedett.²⁸

A gazdaságirányítás gyökeres átalakítására az SZKP KB 1957 februári plénümán került sor. Az ipari és az építőipari szervezet korszerűsítéséről hozott határozat a többlépcsős iparirányítás lehetséges alternatívái közül a területi alapon álló irányítási rendszer mellett kötelezte el magát. Az átszervezések elvi kiindulópontjának a plénüm az irányításnak a termeléshez való közelítését, a szövetségi és az autonóm köztársaságok jogköreinek a bővítését, a helyi-területi tanácsí, párt- és szakszervezeti szervek gazdaságszervező szerepének a fokozását és a tömegek gazdaságirányításba történő fokozottabb bekapcsolását tekintette.²⁹

Az említett elképzelések végrehajtásának egyenes következménye, sőt bizonyos mértékig előfeltétele lett a területi-igazgatási rendszer új alapokra helyezése. A megreformált területi beosztásban a kulcsszerepet a *gazdasági-igazgatási körzetek* játszották. Létrehozásuk és lehatárolásuk alapmotívuma a gazdasági és igazgatási körzetesítés gyakorlati egységének a megteremtése volt, a korszak közgazdászai és gazdasági geográfusai az új közigazgatási terület egységek hatékony működésének a biztosítékát éppen ebben látták. A korábbi közigazgatási egységekkel szembeni előnyüket számos indokkal igyekeztek alátámasztani. Mindezekelőtt meggyőződéssel vallották, hogy az új igazgatási körzetek gazdasági komplexumok, s habár méreteik ugyan a korábbi gazdasági körzeteknél jóval kisebbek, specializáltságuk azonban markánsabban kirajzolódik. A magasabb specializáltságú színvonal pedig kedvezőbb feltételeket teremt az egyszerűbb irányítási formák kialakításához, s a kevésbé strukturált egységekben kisebb az esélye a területi sovinizmus és autarchia kifejlődésének. A gazdasági-igazgatási körzetek mellett szóló másik érv a gazdasági folyamatok, valamint a területi állami- és párt-szervek működési bázisának az ésszerűbb összehangoltsága volt. A politikai-állami hatalmi és a gazdasági szféra egybeesése pedig lényegesen tághatja a területi tervezést, s általában a területi gazdaságirányítás hatókörét, és növelte befolyásolási lehetőségük mélységét, de fokozhatta a helyi kezdeményezőkészséget is.

A gazdaságirányítási rendszer térbeli alapjainak formális változásai³⁰ mögött a területi szervezetrendszer ennél sokkal mélyebb módosulása húzódott meg.

²⁸ BISAIEV, M. A.—FJODOROVICS, M. M. (1961): 28. o.

²⁹ Vö. Direktivü po hozajasztnvennum voproszám... 683. o.

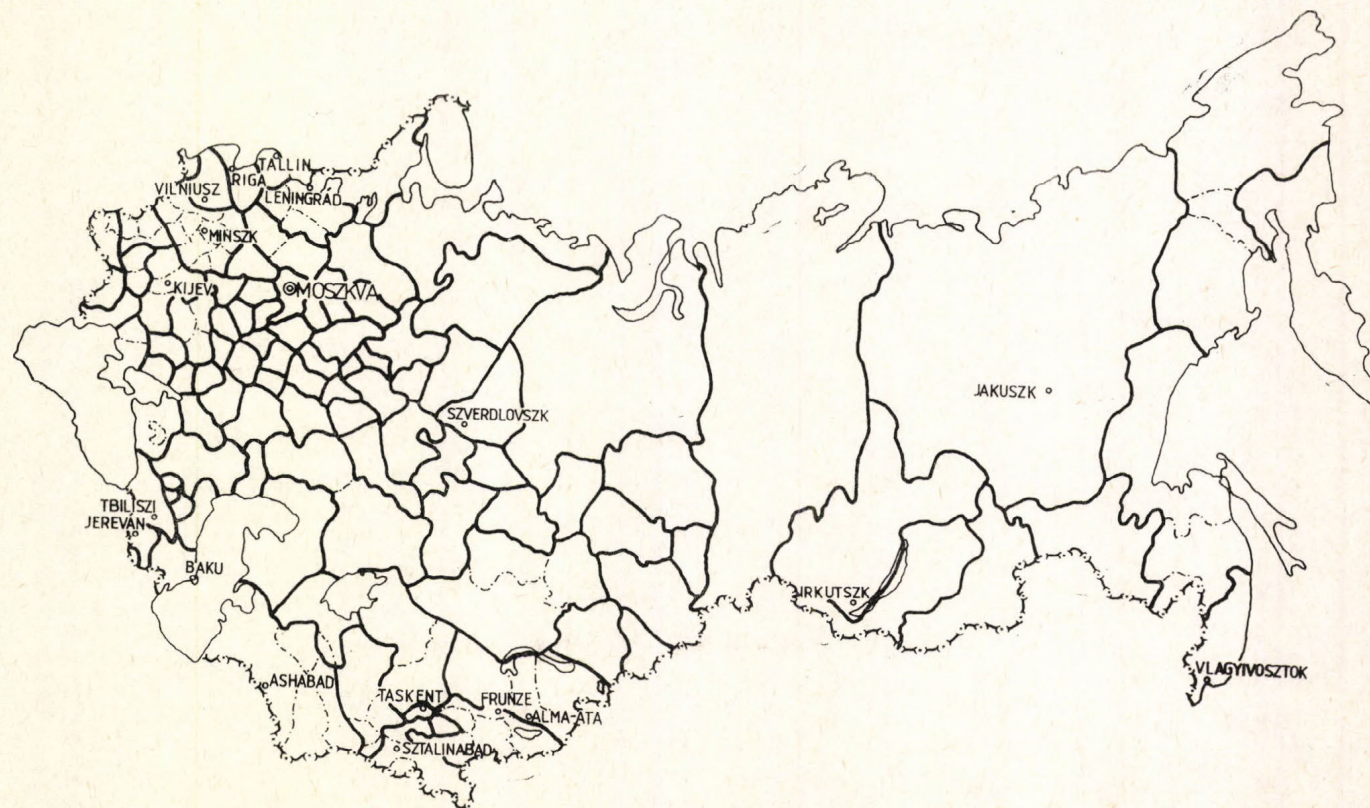
³⁰ Az új gazdasági-igazgatási körzetek kezdetben a korábbi területi, határterületi közigazgatási egységek határait követték. Először 92 körzet kialakítását tervezték, számuk ténylegesen 105 lett, majd rövid idő múlva 47-re csökkent. (A két körzetrendszert ld. az 1. és a 2. ábrán.)

A kiterjedt államigazgatási reform szervezeti letéteményesei a gazdasági-igazgatási körzetekben megalakított népgazdasági tanácsok lettek. Ezek a köztársasági minisztertanácsnak alárendelt szervek voltak. A jogköreiket körvonalazó 1957. évi törvény külön hangsúlyozta, hogy a népgazdasági tanácsok köztársasági szervek, s a Szovjetunió Minisztertanácsa csakis a köztársasági minisztertanácsokon keresztül irányítja őket. A népgazdasági tanácsok irányítása tehát nem a hagyományos kettős alárendeltség elvét követte.³¹ A területi tanácsokhoz fűződő viszonyukat az jellemezte, hogy egyrészt beszámolási kötelezettséggel tartoztak a tanács végrehajtó bizottságának az alárendeltségükben működő vállalatok tevékenységéről, másrészt komplex gazdaságfejlesztési kérdésekben szoros koordinációt voltak kötelesek a tanácsokkal folytatni.

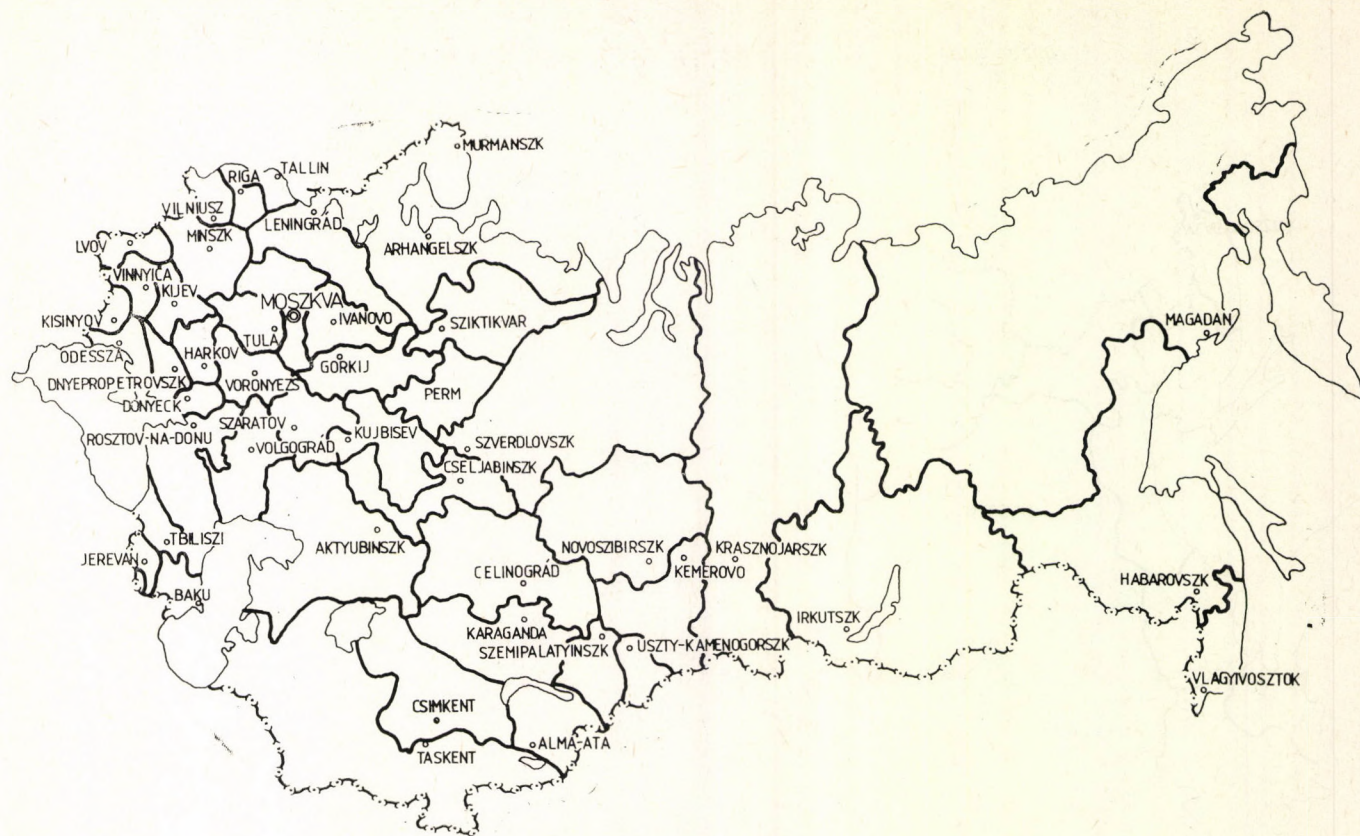
A népgazdasági tanácsokat a törvény területi irányító és szakigazgatási szervekként kezelte. A testületi mivoltából fakadó szervezési és döntési kérdések vizsgálatától most eltekintek, a szakigazgatási funkciókból adódó szabályozási feladatok néhány vonásával azonban mindenképpen érdemes foglalkozni. Ha a tanácsok belső struktúráját vesszük szemügyre, mindenekelőtt azt kell megállapítanunk, hogy felépítésük kifejezetten ágazati elveket követett. Ezeken az ágazati szerveken (főigazgatóságokon, igazgatóságokon) keresztül a népgazdasági tanács közvetlenül irányította a hozzá tartozó vállalatokat. Az ágazati igazgatóságok irányítási jogosítványai a vállalati működés teljes körét átfogták, felelősek voltak a termelés anyagi-műszaki ellátásáért, az interregionális és a körzeten belüli kooperációs kapcsolatok fejlesztéséért, kezükben tartották az iparvállalati tervezés és szervezés szinte legapróbb részleteit is, feladatuk volt a vállalati szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyása, a termelőüzemek vezetőinek a kinevezése. Nem volt véletlen tehát, hogy az e szervezeti konstrukciót bírálók a szervezeti rendszer fő hiányosságait abban látták, hogy a „vállalat – népgazdasági tanács” kétfokozatú irányítási lánc ténylegesen háromlépcsős maradt.

A területi gazdaságirányításban kialakított munkamegosztás másik szervezeti vonalát a *tanácsszervezet* jelenítette meg. Míg a népgazdasági tanácsok felügyelete alá tartoztak az ipari és az építőipari szervezetek, a mezőgazdaságért és a nem termelő szféráért a helyi szervek voltak felelősek. Az államigazgatási jogkörök fokozatos decentralizációja folytán a reform kezdetén a tanácsok gazdaságirányítási önállósága megerősödött, ám a 60-as évek elején kezdték kivonni a hatáskörükből és a gazdasági szervezeteknek adták át a helyi ipari vállalatokat. A gazdasági szférához fűződő irányítási viszonyuk alapján az eddig egységes államhatalmi szerveket két típusra, ipari és mezőgazdasági tanácsokra osztották, és a termelési funkciók alapján szervezték át a politikai intézményrendszert is. A mezőgazdasági járáásokban pedig a járási pártbizottságok helyett közigazgatási és pártfeladatokat egyaránt ellátó kolhoz-szovhoz termelési igazgatóságok létesültek.

³¹ Szervezési alapelveket tekintve a népgazdasági tanácsok tehát lényegesen különböztek a 20-as évek hasonló típusú intézményeitől. Az októberi forradalom után kialakított területi gazdasági szervek nagy része ugyanis kettős alárendeltségben működött, mint a területi szovjet önálló szervezeti egysége a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács közvetlen irányítása alatt is állt. Ezek a történelmi előzmények késztettek több szakembert az 50-es években arra, hogy a szovnarhozok területi tanácsoknak való alárendeltséget perspektivikusan fontos követelménynek tekintsék. [Ld. pl. MAGID, I. I. (1957).]



1. ábra. A szovjet gazdasági-igazgatási körzetek az 1950-es évek végén



2. ábra. A szovjet gazdasági-igazgatási körzetek az 1960-as évek elején

A népgazdasági tanácsok számát 1962-ben 47-re csökkentették, a háromfokozatú (gazdasági körzet – gazdasági-igazgatási körzet – járás) tervezési rendszert négyfokozatú váltotta fel. A felső szintet a gazdasági nagykörzet³² jelentette, a második szintet az immár megnövekedett népgazdasági tanácskörzetek alkották, a következő fokozatba a 137 autonóm köztársaság, határterület és terület tartozott, a negyedik szinten pedig a 2724 járás helyezkedett el.

A szovjet gazdaságirányítás e korszakának eredményeit összefoglalva tehát megállapíthatjuk, hogy a területi elemek egyértelműen háttérbe szorították az ágazati irányítást, a felső döntési szinteket ezzel megfosztották a koncepcióalkotás és a végrehajtás egységes irányításának a lehetőségeitől. Nyilvánvaló, hogy így nem juthattak érvényre a szakágazatok által képviselt, az egész országra kiterjedő ágazati optimumok szempontjai a fejlesztésben, számottevően csökkent az egyes területek között a költségvetés beruházási eszközeinek a mozgása. Az iparfejlesztésben a területi érdekek léptek előtérbe, hiszen az ipari beruházások kétharmadát a népgazdasági tanácsok kezdeményezték és finanszírozták, s nem volt egységes iparfejlesztési koncepció, de még ágazati fejlesztési koncepció sem. Nem volt véletlen, hogy ebben a helyzetben a népgazdasági tanácsok területük iparának sokoldalú fejlesztésére törekedtek, háttérbe szorult a specializáció, az egyes területek között a gazdasági kapcsolatok meglazultak. Sikertől ugyan felszámolni az iparvállalatok túlzott központi irányítását, egy gazdasági körzeten belül a főhatósági alárendeltségből adódó vállalati elszigetelődést, formálisan megnövekedtek ugyan a helyi szervek jogosítványai, az átszervezések azonban nem hozhattak érezhetően kedvező eredményeket a termelésben, mert csupán az irányítás szervezeti átalakítására került sor, a vállalatok igazgatásában továbbra is a termelés adminisztratív szabályozásának a módszerei domináltak.

A szervezeti struktúrával összefüggésbe hozható irányítási gondokat nem mérsékeltek, sőt bizonyos mértékig még fokozták is a közigazgatás, a gazdasági igazgatás és a tervezés területi egységeinek a lehatárolása körüli ellentétek és viták. A társadalmi-gazdasági folyamatok térbeliségével foglalkozó tudományágazatok képviselői több esetben is meggyőzően bizonyították, hogy a területi alap-egységek – a reform elveivel ellentétben – nem gazdasági körzetek. A gazdasági igazgatási körzetszisztéma első változata a hosszú távú tervezés számára volt kedvezőtlen, a második variáció viszont a körzetekben létrejött bonyolult irányítási viszonyok összehangolásához volt alkalmatlan. A kevésbé stabil területi szervezetrendszer is oka volt annak, hogy erősen differenciálódott a területi egységek gazdasági teljesítőképessége és a termelés színvonala. Mindez gátolta a területi kiegyenlítődést, sőt fokozta a különbségeket. Ezt a folyamatot még erősítette az is, hogy a gazdaságirányítás területi orientációja a területi tervezésben szinte egyáltalán nem érezte a hatását, sőt csökkent a területi tervek komplexitásának a foka. A népgazdasági tanácsok tervező tevékenységét – bármennyire is kézenfekvőnek tűnt az analógia – nem lehetett a területi tervezéssel azonosítani. A helyi-területi tanácsi szervek tervező tevékenysége csak a viszonylag szűk helyi gaz-

³² 1961-ben a 17 gazdasági nagykörzetben koordinációs és tervezési tanácsokat hoztak létre, 1963 februárjában ezeket megszüntették, de még ugyanebben az évben – az ekkor már 16 körzetben – tervbizottság néven újjászervezésükre is sor került, feladataik azonban már csak elemzésre és javaslattevésre szorítkoztak. E gyorsan változó szervezeti intézkedések is az bizonyítják, hogy a körzeti szintű területi irányításról nem voltak tudományosan megalapozott, szilárd elképzelések.

daságra terjedt ki. Területi tervek tulajdonképpen csak a szövetségi köztársaságok szintjén készültek.

A gazdaságirányítási rendszer alapkoncepciójával ellentétés, előre nem kalkulált negatív hatások, a korábbi fejlődést gátló ágazati elszigeteltség felszámolásából eredő kedvező eredmények ellenére, csökkentették a gazdaság működésének hatékonyságát, ami minden bizonnyal közrejátszott abban, hogy a Szovjet-unió hétéves tervének időszakában lelassult a gazdaság növekedési üteme.³³

4. A szovjet gazdasági reform súlyponti elemeinek egy részét felhasználták az *NDK és Bulgária* gazdaságirányítási reformjában is. A két ország gazdasági szervezetrendszerének az átalakulásában a számos közös vonás mellett több sajátosság is megfigyelhető volt.

Az NDK-ban 1957-ben, Bulgáriában pedig 1959-ben fogadtak el fontos párt- és kormányhatározatokat az állami irányítási rendszer átszervezésére. Az első lépések ezekben a szocialista államokban is a többlépcsős gazdaságirányítás egyszerűsítésére, az irányítás és a termelés egymáshoz való közelítésére irányultak. Mindkét országban jelentősen csökkentették a minisztériumok számát (Bulgáriában 8, az NDK-ban 11 ágazati minisztériumot és főhatóságot szüntettek meg), kiszélesedett a helyi-területi közigazgatás közvetlen gazdaságirányítási jogköre. A központi ágazati gazdaságirányítási szervek helyett Bulgáriában az Ipari Bizottság, az NDK-ban az Állami Tervbizottság – tehát egy szerv – lett az iparirányítás legfelsőbb intézménye.

E hasonlóságok mellett a két ország tércentrikus irányításának a megszervezésében az egyik alapvető különbség az volt, hogy míg az NDK területi-igazgatási beosztását érintetlenül hagyta,³⁴ addig Bulgáriában gyökeres közigazgatási reformot is végrehajtottak; a korábbi 13 megyét és 117 járást magába foglaló háromfokozatú közigazgatást 30 területi egységből álló kétlépcsős igazgatás váltotta fel. Látnunk kell azonban, hogy a szocialista országok közül elsőként megvalósított kétfokozatú igazgatás területi egységeinek gazdasági potenciálja nem volt túl jelentős ahhoz, hogy azokban az elképzelt komplex gazdaságirányítási tevékenységet a területi szervek hatékonyan kifejthették volna.³⁵ A másik eltérő vonás a gazdaságirányítás területi szerveinek a jogállásából fakadt. A helyi igazgatástól független, önálló területi gazdaságirányítási szervet ugyan egyik országban sem alapítottak, az NDK-ban azonban a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai mellett gazdasági tanácsok létesültek, amelyek egyszersmind az Állami Tervbizott-

³³ Az 1959-es elfogadott hétéves terv a nemzeti jövedelem 62–65%-os, az ipari termelés 80%-os, a mezőgazdasági termelés 70%-os növekedését irányozta elő, a gazdasági növekedés tényleges adatai azonban rendre a következők voltak: 37%, 51% és 13%. [Az adatok forrása: STARK A. (1980): 159. o.]

³⁴ Ismeretes, hogy az NDK területi-igazgatási rendszerét 1952-ben alakította át. A régi Németországból örökölt közigazgatási beosztás – az ország 5 tartományra, Landra tagolódott – alkalmatlan volt arra, hogy szocialista német állam belső gazdasági kapcsolatrendszerre a lehető legrövidebb idő alatt kiépüljön. Az újonnan létrehozott 14 területi egység határait elsősorban gazdasági tényezők alapján vonták meg, de a közigazgatás térbeli kereteinek a megválasztásában nem kevés szerep jutott a korábbi erős tartományi önkormányzatok széttröcsészt elősegítő és a központi hatalom megerősítését szolgáló politikai szempontoknak.

³⁵ Az új megyék területe 3–5 ezer km², népességszámuk 200–300 ezer fő között mozgott. A megyéknek mintegy a felében működött csak jelentősebb számú (30–50) iparvállalat, egy megye átlagosan az ország ipari termelésének 2–5%-át szolgáltatta. (SABUNINA, V. (1959): 138. o.)

ságnak az alárendeltségébe is tartoztak. Bulgáriában viszont a területi irányítást a megyei népképviselői szervek és azok kettős alárendeltségben működő szakigazgatási szervei (iparigazgatóságai) gyakorolták. A bolgár modell sajátos elemeket tartalmazott a továbbra is központi irányításban maradt vállalatokhoz fűződő tanácsi befolyásolási lehetőségeket illetően is, mivel a megyei tanácsok széles körű irányítási jogosítványokat gyakoroltak a nem tanácsi alárendeltségű vállalatok felett is. (Meg kell említeni, hogy ebben az országban volt a legmagasabb a területi szervek által irányított vállalatok aránya, az ipari és építőipari szervezeteknek kb. 90%-át igazgatták helyi tanácsok.)

Az NDK irányítási rendszere abból a szempontból volt sajátos, hogy mind a gazdasági tanácsok, mind pedig a tervhivatal irányította vállalatok területi vagy ágazati elvek alapján nemzeti vállalati egyesülésekbe szerveződtek.³⁶ Az iparirányítás rendje és az egyes területek ipari struktúrája az egyesülések legkülönbözőbb típusát hívta életre. Az ipari termelés nagyobb hányadát, 60%-át 75, központból irányított ágazati egyesülésbe tömörítették.³⁷ A megyei vállalatok közvetlen irányítására ugyancsak középírányító szerveket hoztak létre, ezek többsége azonban nem ágazati, hanem kifejezetten területi alapokon működött.

E három szocialista ország gazdasági reformkísérletei az 50-es, 60-as évek fordulóján a lépcsőzetes irányítási hierarchia ésszerű átalakítását vették célba, s ezt a feladatot a területi munkamegosztás törvényszerűségeinek a gazdasági szervezetrendszerben való következetes érvényesítésével kívánták elérni. Az egyes országok rövidebb-hosszabb idő alatt kipróbált modelljei nem kevés gazdaságilag racionális mozzanatot tartalmaztak. A reformok tapasztalatai azonban azt is igazolták, hogy az a megoldás, amelyik nem az ágazati és területi irányítás összehangolt fejlesztésén, s nem tudatos területi decentralizáción nyugszik, hanem lényegében a korábbi, többségében operatív ágazati irányítási jogosítványokat a területi egységekhez differenciálatlanul delegálja, a gazdasági növekedés szempontjából nem előnyös. A szocialista gazdaság működésében alkalmazott szervezeti formák és módszerek azért sem vezettek a várt eredményhez, mert jó részük tudományos megalapozottsága – a társadalomtudományok akkori állapota miatt is – hiányos volt, a gazdaságirányítás egyes elemei közötti konzisztencia tudatosan nem befolyásolt tendenciák hatására nem jöhetett létre. E próbálkozások ugyanakkor a gyakorlatban is ellenőrzés alá vették a legkülönbözőbb területi szerveződési formák elméleti alaptételeit, és gazdagították a gazdaság térbeli működéséről meglévő teoretikus és módszertani ismereteket is.

5. A 60-as évek közepének, végének gazdasági reformjai szinte mindenhol ugyan elsősorban a vertikális irányítás egyes szintjei között rendezték át a korábbi munkamegosztás erővonalait, de hatásaik érződtek a horizontális-területi irányítási viszonyokban is. A decentralizált indirekt tervgazdálkodásra való áttérés – amely értelemszerűen magán viselte az egyes országok sajátosságait, valamint a változások mértéke és intenzitása nagyban függött az általános egyensúlyi viszonyoktól – következményekkel járt a területi irányítás egyik legjelentősebb intézményrendszerében, a tanácsszervezetben is. Valamennyi országban vagy módo-

³⁶ Ezek a termelési egyesülések alapvetően abban különböztek az NDK megalakulásának idején működött középírányító szervektől, hogy az egyesülésbe tömörült vállalatok gazdálkodási önállóságát deklarálták.

³⁷ MIKUL'SZKIJ, K. (1958): 148. o.

sították a hatályos tanács törvényt, vagy pedig teljesen új alapokra helyezték a helyi-területi szervek működését. E folyamatok általános irányvonalát az jellemezte, hogy a helyi szervek hatáskörének problematikáját a szocialista demokratizmus fejlesztésével kapcsolták össze elsősorban, s a törvényhozó figyelmének a középpontjába a helyi szervek közül a legalsók, a városi és a községi szervek kerültek.³⁸ Még ma is érezhető ellentmondás forrásává vált azonban az, hogy az anyagi javak újraelosztásában, a területi tervezésben ugyanakkor kulcspozícióba a területi közigazgatási egységek kerültek (pontosabban gazdaságirányítási, gazdálkodási jogosítványaik némi bővülése mellett maradtak.)

Amikorra a változások hatásainak előnyös és hátrányos vonásai a több éves tapasztalatok alapján jól körvonalazódtak, jelentősen módosult az egyes országokban a termelőerők területi szerkezete, és előállt a tanulmány elején vázolt gazdasági helyzet. A nagy területi egységek (régiók) közötti társadalmi-gazdasági színvonalkülönbségek mérséklődése, a termelőerők területi elhelyezéséhez szükséges források alapos beszűkülése, tehát az intenzív gazdálkodás követelményei, valamint sok más egyéb gazdasági és politikai tényező szükségszerűen terelte át a gazdaságpolitika érdeklődését mind jobban a területfejlesztés problémaköréről a gazdasági térbeli működésre, s merült fel egyúttal annak az igénye, hogy újraformazzák a területi gazdaságirányítás szervezetrendszerének funkcióit is.

III. A társadalom és a gazdaság működésének térbeli keretei

1. Korábban már érzékeltettem, hogy a szocialista gazdaságok tervszerű irányításának szervezet- és eszközrendszere a társadalmi munkamegosztás két nagy szférájához kapcsolódik, az ágazati és a területi munkamegosztás szabályszerűségeit követi. Míg azonban a vertikális integráció rendszerképző funkcióit ötvöző ágazati irányítási struktúra alakulása és működése – kissé leegyszerűsítve – a társadalmi termelés differenciálódásától és a tervgazdálkodás alapegységeinek a szabadságfokától függ, s ebben a metszetben a gazdasági folyamatok kereteinek a meghatározása statisztikai-számbavételi feladat csupán, addig a területi folyamatok mozgásszférája voltaképpen két – lehatárolásuk kritériumait, funkcióit és céljait tekintve különböző – területi rendszerhez, a gazdasági körzetekhez és a területi igazgatási egységekhez köthető.

Megalakulásuk első esztendeiben a szocialista országok a marxizmus-leninizmus elméleti bázisán fogtak hozzá a *gazdasági körzetrendszerek* kialakításához. Pontosabban elsősorban az érvényes szovjet gyakorlat lényeges ismérveit, metodológiáját felhasználva, végeredményben a szocialista termelési viszonyok mihamarabbi megteremtésének a szolgálatában határoltak le földrajzi egységeket. Az is bizonyos, hogy az országok egy részében ebben az időszakban a gazdasági körzetesítés tartalmi kérdései, objektív funkciói – a gazdaságpolitika más irányú súlyponti feladatai miatt – háttérben maradtak, és sok esetben csupán a születő szocialista gazdasági földrajz „gyakorló terepül” szolgáltak. A tudományos alapokon kidolgozott részletes körzetrendszer hiányának a következményei már csak azért sem éreztették hatásaikat, mert a közép-kelet-európai tőkés fejlődés egy tér-

³⁸ Ennek az időszaknak a helyi államszervezeti modelljeit átfogóan ismerteti BIHARI O. (1968, 1969, 1983).

ben olyannyira szélsőségesen differenciált gazdasági struktúrákat hagyományozott ezekre az országokra, hogy a termelőerők területi elhelyezésének elsődleges bázisait jelentő erőteljesen elmaradott térségek különösebb kutatások nélkül is meghatározhatóak voltak.³⁹ A szocialista országok alapjainak a megteremtését követően, amikor a legfejlettebb regionális különbségeket a különösen gyengén fejlett térségeknek a gazdasági vérkeringésbe történő bekapcsolásával sikerült felszámolni, a regionális politika fő célkitűzése a gazdaság és a társadalom szerkezetében, színvonalában, a lakossági életkörülményekben megmutatkozó területi különbségek mérséklése lett. A területfejlesztési politika eme törekvése egyidejűleg a gazdasági fejlődés minőségi következményeinek az előtérbe kerülésével is párosult.

Habár az egyes országok területi struktúrája – a jórészt azonos elvek alapján történő fejlesztés ellenére – teljesen természetes módon számos egyedi sajátosságot tükröz, a szocialista gazdasági fejlődés törvényszerűségei és a tudományos-műszaki haladás közös útjai folytán több, lényegében azonos tendencia is kirajzolódik. Az első közös vonás a termelőerők (mindenekelőtt az ipari termelés) arányosabb elhelyezkedésében és elhelyezésében nyilvánul meg. A másik közös sajátosság a termelés koncentrálódásának a folyamatával függ össze. A policentrikus területi fejlesztés eredményeként valamennyi államban létrejöttek a nagy ipari, kulturális és tudományos központokra „felfűzött” hierarchikus településhálózat alapjai. S végül – ez a harmadik általános tényező – szinte mindenütt elmélyült a területi munkamegosztás mind az országokon belüli nagy térségek, mind pedig az országok között. (Az országok makrotérségein belül a termelőerők összefonódása és a kooperációs kapcsolatok mennyisége és minősége azonban még rendkívül eltérő képet mutat.)

Az arányos területi struktúrák tervszerű létrehozásában, az egyes struktúrák minőségi differenciáltságának a mérséklésében – lévén mindenütt a mezoszintű egységek közötti arányok alakításáról volt szó – a gazdasági körzetesítésnek mint társadalmi cselekvésformának kiemelkedő szerep jutott. A gazdasági rajonizálás sajátos elveivel, metodológiai apparátusával többé-kevésbé mindenütt képes volt arra, hogy ezekhez a feladatokhoz megfelelő térbeli kereteket jelöljön ki. Ha a körzetek lehatárolásának kritériumaiban és a körzetek számát, hierarchikus tagozódását illetően általános közmegegyezés sem az országok szakmai közvéleményében, sem az egyes országok között nem is alakult ki, a körzetesítés általános alapelveit – az országok méreteitől és diszciplinától függetlenül – mindenki elfogadta. A szakemberek többsége állást foglalt a gazdasági körzetek objektív jellege mellett, tudományos megalapozottságuk és racionalitásuk miatt akceptálta a szovjet gazdasági körzetesítés több évtizedes tapasztalatai során kikristályosodó leglényegesebb körzetismérveket: a komplexitás, a specializáció és az irányíthatóság (vagy vezérelhetőség) kritériumait.

³⁹ Lengyelországban például a negyvenes évek végén 3 iparilag fejlett körzetben összpontosult az ország ipari foglalkoztatottjainak az 56⁰/₀-a, az északkeleti vajdaságokban pedig mindössze 3⁰/₀-a. Ugyanebben az időszakban Csehszlovákiában a szlovák területek az ország nemzeti jövedelmének még egyötöd részét sem adták; vagy például Románia ipari termelésének 68⁰/₀-a, ipari foglalkoztatottjainak 55⁰/₀-a két nagy körzetben koncentrálódott 1938-ban, míg az ország lakosságának 40⁰/₀-át tömörítő területek az ipari termelésnek csak a 12⁰/₀-át szolgáltatták.

E szempontok tartalmának a megítélése viszont korántsem volt és ma sem egyértelmű. Kiváltképpen a komplexitás fogalma adott és ad ma is sok esetben félreértésekre okot. Nem egyszer találkozhatunk ugyanis olyan megállapításokkal, hogy a viszonylag kis területű országokban – és a szocialista országok többsége ebbe a kategóriába sorolható – a megfelelően kialakított körzetnek nem kell komplex jellegűnek lennie. E vélemény képviselői sajnos megelégednek arról, hogy a klasszikus szovjet körzetesítés képviselői (*N. N. Koloszovszkij, A. E. Probszt* stb.) közel sem azonosították e kritériumot az ágazati teljeskörűséggel, a körzetek autarch fejlesztésének szükségszerűségével, hanem a komplexitás fogalmán – közmegegyezéssel – olyan szervezési módszert értettek, amely a körzet ágazati (bővebben a termelés, az elosztás, a fogyasztás, a népesség és a természeti környezet) kölcsönkapcsolatainak tervszerű, összehangolt fejlesztését biztosítja. Ebből a megfogalmazásból tehát az következik, hogy a gazdasági körzet komplexitásának ismervét a strukturális elemek közötti optimális kapcsolatok kialakítását serkentő szervezési elvnek kell tekintenünk, amely egyfelől a körzet alapvető népgazdasági funkcióinak a hatékony teljesítését, másfelől pedig a helyi szükségleteknek a racionális kielégítését teszi lehetővé. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, azért is, mert ehhez kötődik a komplexitás megítélésének harmadik áramlata, hogy az előbb említett kapcsolati rendszert nem szükíthetjük le pusztán a technológiai viszonyokra, a komplexitás kifejezetten közgazdasági kategória!

A klasszikus körzetismérvek továbbfejlesztésének egyik legjelentősebb eredményének kell elkönyvelnünk az irányíthatóság és az irányítás fogalmának napjainkban használatos differenciált értelmezését. Persze nyilvánvaló, hogy ha a gazdasági körzetet pusztán a megismerés kategóriájának tekintjük, akkor a harmadik ismerv jelentősége elhanyagolható, ha azonban általában elfogadjuk azt, hogy a szocialista társadalomban a gazdasági körzetek (illetve azok egyes fokozatai) a tervgazdálkodás „sejtjei”, illetve fő vonalaiban egyetértünk a gazdasági körzetesítés és az igazgatási területbeosztás egységének elvével, ekkor viszont az irányíthatóság máris lényeges kritériummá válhat. Problémafelvető sorokról lévén szó, nem vállalkozom arra, hogy a rendszerelmélet főbb alaptételeire támaszkodva összefoglaljam a bonyolult térbeli struktúrák irányíthatóságának kérdéseit, ehelyütt mindössze az irányíthatóság és az irányítás lényeges módszertani különbségeire hívom fel a figyelmet. E tekintetben egyet kell érteni *É. B. Alaev*vel, aki – már idézett munkájában – az első fogalom alkalmazhatóságát az irányítás objektív feltételeinek (megfelelő funkcionális kapcsolatok, kellő szervezeti rendszer) a meglétehez köti, az irányítás fogalmának a használatát pedig egyértelműen a gazdaság működését szabályozó irányító szervezetrendszer kiépültsége esetében tartja megengedhetőnek.

A szocialista országokban fejlődésük közel négy évtizede alatt a gazdasági körzetek lehatárolását, formai és tartalmi jegyeit illetően – függetlenül az alapelvek konzekvens alkalmazásától – számos koncepció látott napvilágot. Míg kezdetben a természeti tájakhoz igazodó, homogenitáson alapuló körzetesítési felfogásmód volt túlsúlyban, addig a szocialista gazdaságok alapjainak megteremtését követően, nem utolsósorban a gazdaság térbeli összefüggéseit kutató tudomány-

ágazatok elméleti és módszertani fejlődésének köszönhetően a gazdaság struktúrális és integrációs jegyeit érvényesítő nézetek váltak általánossá.⁴⁰

A szocialista országok gazdasági körzetesítéseinek egyik általános vonása az, hogy a funkcionális és gazdasági integráció motiválta körzethatárolásban a településhálózatnak, pontosabban a nagyvárosok gazdaság- és társadalomszervezési funkciói vonzáskörzeteikre gyakorolt hatásainak nagy jelentőséget tulajdonítottak. A körzetesítés e típusának közismert előnye, hogy a központ és környezete közötti kölcsönhatások eredője nyomán kibontakozó fejlődési folyamat ilyen keretekben viszonylag könnyebben leírható és prognosztizálható. Mivel a szocialista gazdasági viszonyok között a gazdasági körzetek gazdaságpolitikai, tervezési és fejlesztési célokat szolgálnak, nem véletlen, hogy valamennyi országban a körzetek – az érdekmehanizmusok érvényesítése és az információs rendszerek működtetése miatt is – teljes területi-igazgatási egységeket fognak át.

Eme általános „stílusjegyek” mellett azonban lényeges különbségek és sajátos vonások mutatkoznak meg abban, hogy a gazdasági körzetek rendszerét, alkalmazásának szükségességét és formáját hivatalosan deklarálták-e, a társadalom és a gazdaság működése tervezésének és szabályozásának valóságos területi egységeiként funkcionálnak, vagy csak a tudományos kutatások tényfeltáró vizsgálatainak objektumaiul szolgálnak. Ebből a szempontból a szocialista országok két nagy csoportra oszthatók. Az országok egy részében a gazdasági körzeteket az állami- és párhatalmazatok valamely szintjén erősítették meg. E típusba négy ország tartozik. A Szovjetunió Állami Tervbizottságának egy határozata 1963-ban 18 körzetre osztotta az országot, Magyarországon az OT-ÉVM 1971-es közös közleménye jelölte ki a tervezési-gazdasági körzeteket, Lengyelországban egy 1975-ös minisztertanácsi határozat rendelkezett a makrokörzetek számáról, s végül Bulgáriában párhatalmazatban rögzítették az ország gazdasági körzetbeosztását. A másik csoportba tartozó országok – Csehszlovákia, az NDK és Románia –

⁴⁰ Az eltérő térszerkezeti elemek alkalmazásának az is következménye, hogy az egyes koncepciókban a magasabb hierarchiájú körzetek különböző számával találkozunk. E téren az NDK-ban a leggyengésebb a kép. Az egyes szerzők az NDK-t általában 4–6 gazdasági körzetre osztották, s ezek határai többé-kevésbé a történeti Landok beosztását követték. A bolgár javaslatokban viszont a körzetek száma 3–20 között szóródott. A *Beskov* 1934-ben 7, az 50-es évek elején folyt körzetesítési vitában *T. Jordanov* 5, *Hr. Marinov* 3, *I. Penkov* 20 gazdasági körzetre javasolta felosztani az országot. Az 1961-ben megjelent földrajzi monográfia 6, a BTA Közgazdaságtudományi Intézetében készült tanulmánykötet pedig 3 gazdasági körzetről tett említést. A népgazdasági tervezés a termelőerők területi elhelyezéséhez 8 területi-termelési komplexumot használ jelenleg, míg az 1978. évi pártkonferencia az ágazati és a területi koncentráció, valamint specializáció alapján 6 körzet kialakítására tett javaslatot. A magyarországi körzetjavaslatok ugyancsak változó számú egységre tagolták az országot. Az ország nagy tájegységeiből kiindulva a legkevesebb körzettel *Krajčok* Gy. számolt, elképzelése jelenleg 4 körzetre épül, a különböző – elsősorban ágazati vagy településfejlesztési kritériumok alapján készült – variációk pedig 6–10 egységet tartalmaznak. A hosszú távú tervezési-gazdasági körzetek száma napjainkban 6.

Itt kell megemlíteni, hogy valamennyi országban a gazdasági körzetesítések körüli vitákban a lehatárolás metodológiai és módszertani kérdésein kívül a nézetkülönbségek másik lényeges csomópontját a gazdasági körzetek és az igazgatási területbeosztás kölcsönös megfeleltettségének a problematikája alkotta. További elméleti kutatások szükségességét sugallja többek között az a tény is, hogy habár a gazdasági geográfusok többsége a két körzetesítési eljárás dialektikus egységét vallja, a jelenlegi közigazgatási egységek körzetteljege az egyes országokban különféle megítélés alá esik.

hivatalos körzetrendszerrel nem rendelkeznek. Úgy tűnik, hogy – Románia kivételével – a közigazgatási beosztásukban tagoltabb államok törekedtek az elsősorban tervezési célokat szolgáló **körzetek** felső szintű határozatokban történő rögzítésére.

A napjainkban használatos gazdasági körzetrendszerek néhány jellemző vonását az 1. táblázat szemlélteti. Ha a Szovjetunió adatától most eltekintünk, azt láthatjuk, hogy a gazdasági körzetek átlagos területe 15,4–39,6 ezer km² között, átlagos népességszámuk pedig 1500–4300 ezer fő között szóródik. Hogy az egyes országokban a legkisebb és a legnagyobb értékek közötti különbség mindkét esetben általában 2,5–3-szoros, azt mutatja, hogy nagyságrendjükben relatíve azonos körzetek kialakítására törekedtek. (Ez alól csak Csehszlovákia a kivétel, ahol a csehországi körzet és a kelet-szlovákiai körzet között négyeszeres népességszám-különbség mutatkozik.) A népsűrűség legalacsonyabb értékei viszonylag homogének, a legmagasabb értékek szóródása azonban nagy: a sorból egyértelműen a magyarországi központi körzet emelkedik ki, ezt követi a lengyel déli körzet, majd az NDK déli gazdasági körzete. Csehszlovákia és Magyarország sajátos ipari fejlődésével magyarázhatjuk azt, hogy a bruttó ipari termelésből (illetve az ipari foglalkoztatottakból) e két országban részesedik egy-egy körzet kiemelkedő mértékben. E szempontból az iparilag legfejlettebb körzet Bulgáriában – a délnyugati, Csehszlovákiában – a csehországi, Lengyelországban – a déli, Magyarországon – a központi, az NDK-ban – a déli (de ettől szinte csak árnyalattal marad el a központi-elba vidéki körzet), Romániában – a központi-déli; a legfejlettebbek pedig rendre: az északnyugati, a kelet-szlovákiai, az északkeleti, az észak-alföldi, az északi és a délnyugati. (Az egyes körzeteket lásd a 3. ábrán.)

2. A gazdaság térbeli működésének a gazdasági körzetek mellett – de azoktól függetlenül alakuló – fontos mozgásszféráját a *területi-közigazgatási egységek* jelentik. A szocialista termelési viszonyok megteremtésének a kezdetén a direkt tervgazdálkodási rendszerek mindenütt a szigorú centralizáció követelményeit leginkább teljesítő háromfokozatú közigazgatási szisztémát alakítottak ki. Az elsősorban a hatalmi szempontoknak alárendelt állami területbeosztást az jellemezte, hogy a viszonylag nagy kiterjedésű területi egységek sokszámú helyi közösséget irányítottak. Ez, a pénzeszközök elosztási rendje, valamint az ágazati irányítási rendszer differenciáltan kiépített vertikális hálózata kétségsbe nem vonható módon képes volt biztosítani a központi államhatalom egyeduralmát. A hatalmi viszonyok stabilizálódása, a mezőgazdaság szocialista átszervezésének befejezése, a tanácsszervezet funkcióinak megváltozása és a településintegrációs folyamatok felgyorsulása több országban a területi-igazgatási rendszer megváltozásához vezetett.⁴¹ (Meg kell említeni, hogy Magyarország az egyetlen szocialista állam, ahol átfogó területi közigazgatási reformra nem került sor.) Voltak országok – a Szovjetunió, Bulgária, Románia –, ahol a reformok több hullámával is találkozhatunk, míg végül, a 70-es évek közepére a szocialista államok területbeosztása nagyjából-egészéből megtalálta az ország sajátosságaihoz leginkább igazodó formát. Az egyes országok területi beosztásának néhány jellemző vonását a 2. táblázat mutatja.

⁴¹E folyamatokat részletesen ismerteti LÖRINCZ L. (1961) és SZOBOSZLAI Gy.–WIE-
NER Gy. (1980).

1. táblázat

A gazdasági körzetek jellemzői, 1975*

Megnevezés	A gazdasági körzetek száma	Az egy gazdasági körzethez tartozó területi-közigazgatási egységek száma	A gazdasági körzetek								Az ország bruttó ipari termeléséből való részesedés 0/0	
			területe ezer km ²			népességszáma ezer fő			népsűrűsége fő/km ²			
			Átlagos	Legmaga- sabb	Legalacso- nyabb	Átlagos	Legmaga- sabb	Legalacso- nyabb	Legmaga- sabb	Legalacso- nyabb	Legmaga- sabb	Legalacso- nyabb
Bulgária	6	5	18,4	26,3	10,9	1 500	2 200	750	105	52	27	8
Csehszlovákia	4	3	32,0	52,8	16,2	3 700	6 200	1 300	148	82	44	6
Lengyelország	8	6	39,0	48,1	25,1	4 300	6 200	2 400	245	52	26**	4**
Magyarország	6	3	15,6	19,2	6,9	1 800	3 000	1 300	432	77	40**	8**
NDK	5	3	21,6	26,7	15,0	3 300	4 600	2 100	215	71	30	7
Románia	6	7	39,6	60,3	24,6	3 500	5 800	1 700	137	67	33	8
Szovjetunió	18	9	1 245,0	6 200,0	1 13,0	14 200	29 200	6 900	79	2	18	2

*Forrás: A szocialista országok statisztikai évkönyvei és *Majergojz-Aliszov-Valev* (1978).

**A szocialista iparban foglalkoztatottakból való részesedés aránya.



3. ábra. Közép-Kelet-Európa gazdasági körzetei

Jelmagyarázat: 1 – országhatár; 2 – területi-közigazgatási egység határa; 3 – gazdasági körzet határa; 4 – területi-közigazgatási egység központja; 5 – gazdasági körzet tényleges vagy potenciális központja.

2. táblázat

A területi-közigazgatási egységek fontosabb jellemzői, 1975*

Megnevezés	A területi közigazgatási egységek (megyék) száma	A területi-közigazgatási egységek népességszáma, ezer fő			A területi-közigazgatási egységek által irányított egységek átlagos száma		Az ország szocialista iparban foglalkoztatottjaiból való részesedés, %	
		Átlagos	Legnagyobb	Legkisebb	Járás	Település- rendszer	Legmaga- sabb	Legalacso- nyabb
Bulgária	28	310	1 100	160	—	10**	15	1,2
Csehszlovákia	12	1 200	1 900	300	10	—	16	2,2
Lengyelország	49	700	3 500	220	—	47	17	0,3
Magyarország	20	510	2 100	260	5	—	29	1,9
NDK	15	1 100	2 000	550	13	—	17	1,2
Románia	40	530	1 700	190	—	68	17	0,5
Szovjetunió	135***	1 700	19	—

*Forrás: A szocialista országok statisztikai évkönyvei és *Nekraszov-Sirjajev* (1979).

**1978. év.

***A Szovjetunió 7 köztársaságában a közigazgatási rendszerből a területi fokozat hiányzik. E szám nem tartalmazza a 7 köztársasági alárendeltségű nagyvárost, s csak a határterületi, területi és autonóm területi egységeket foglalja magába.

Az adatok részletes elemzésétől most eltekintek, csupán azt kívánom megjegyezni, hogy a szélső értékek közötti különbség ez esetben már sokkal jelentősebb, mint ahogy azt a gazdasági körzeteket bemutató táblázatban láthattuk. A közigazgatási egységek az egyes országokban tehát sokkal heterogénebb képet mutatnak. Az irányított egységek oszlopából pedig az tűnik ki, hogy három országban kétfokozatú, háromban pedig háromfokozatú a közigazgatás. Magyarország sajátos járáskonstrukciója miatt, a kétfokozatú felé hajló átmeneti típusúnak volt tekinthető a vizsgált időpontban. A hagyományos járási konstrukció mindhárom országban funkcióit tekintve lényegében az 1971. évi tanács törvény előtti magyar megoldáshoz áll közel.

3. A szocialista országok területi gazdasági és igazgatási egységeinek néhány kérdését tanulmányoztam az előbbieken. Azt találtam, hogy míg a nagy gazdasági körzetek mind az alapelveket, mind pedig azok különféle paraméterekkel jelzett potenciáljukat tekintve az egyes országokban közel azonos képet mutatnak, a közös vonások felülkerekednek az egyedi sajátosságokon, addig az állami területbeosztásra a politikai és nem kis mértékben a gazdasági fejlődésből, valamint az országok történelmileg kialakult településhálózatából adódóan a specifikus tényezők hatnak erőteljesebben. A szocialista országok gazdaságának intézményesült rendszerei ugyanakkor azt igazolják, hogy nincs – és a technikai-gazdasági objektumok optimális gazdaságföldrajzi mezői kiterjedésének különbözőségei miatt nem is lehet – direkt determináció a gazdaság területi egységei és a közigazgatás területi egységei között. Ezért a területi gazdaságirányítás vizsgálatában mai körülményeink között a súlyponti kérdést semmiképpen sem a gazdaság e két térbeli szférája közvetlen megfeleltettségének a szükségességében kell keresnünk. Hanem arra kell mindenekelőtt választ kapnunk, hogy milyen munkamegosztást célszerű kialakítani a két működési terület egyes szintjeinek gazdasági és irányítási szervezetei és szervei között a gazdaság komplex és különböző időtávú fejlesztésének a szervezésében, tervezésében és szabályozásában. Ha a területi gazdaságirányítás kérdéskörét erről az oldalról közelítjük meg, láthatjuk, hogy mélyebb vizsgálat alá kell venni a gazdaság és a társadalom tradicionális szervezeti és intézményrendszerét, elsősorban azért, hogy egzakt módon meggyőződjünk, képesek-e ezek az új funkciókat magukba integrálni; s ha nem, a továbbfejlesztés milyen útjait kell kijelölnünk annak érdekében, hogy a reformintézkedések a kialakult szervezeti rendszer folytonosságát is biztosítani tudják.

A gazdaság területi szervezetrendszerének egyes elemeiben a 70-es évtizedben bekövetkezett változások nagy része jelentős tartalmi és módszerbeli módosulásokat eredményezett anélkül, hogy a szervezetrendszer egésze gyökeres, lényeges formai átalakuláson ment volna keresztül. A korszerűsítésnek ezek a nem formai elemei és a mögöttük meghúzódó folyamatok és mechanizmusok a szocialista gazdaságirányítás fejlődésének és demokratizálódásának a lényeges jegyeit tükrözik. Az ezekben rejlő különös és sajátos vonások feltárása külön tanulmányt igényelne. Ehelyütt két olyan fontos kérdést tárgyalok csupán, amelyek egységünkkel és újszerűségünkkel térnek el a szocialista területi gazdaságirányítási szervezetrendszer általános tendenciájától. Mindkét sajátos területi szervezettípus és a hozzájuk kapcsolódó intézményi konstrukció működésének tapasztalatai számos tanulságokat szolgáltathatnak a hagyományos szervezeti rendszereiket továbbfejleszteni szándékozó szocialista országok számára. A társadalom és a gazdaság működésének sajátos térbeli kereteit megteremtő *bolgár településrendszert*,

valamint a *lengyel makroregionális tervezés intézményét* kell olyan konstrukciónak tartanunk, amelyek létrejöttében a térbeli törvényszerűségek alapos mérlegelése érdemi szerepet játszott.

Szóltam már arról, hogy Bulgária 1959-ben igazgatási reformot hajtott végre, és áttért a kétfokozatú közigazgatásra. Kezdetben a településeket a – reform következtében megnövekedett számú – megyék igazgatták, majd hosszas előkészítő munka után a BKP KB 1977 márciusi plénuma határozatot fogadott el Bulgária területi és településhálózat-fejlesztésének korszerűsítéséről. E határozat az államigazgatás alsó szintű egységévé a települések helyett a *településrendszereket* tette. A bolgár nemzetgyűlés 1978-ban a javaslatot törvényben deklarálta, s jelenleg 291 településrendszert tartanak nyilván az országban. (Ld. a 4. ábrát.) Ezeket a mikrokörzeteket hivatalosan három nagy – kialakult, kialakulóban lévő és kialakítandó – csoportba sorolták, egyes vizsgálatok azonban a településrendszer központjának gazdasági potenciálja, az infrastrukturális rendszer kiépítettsége és a gazdasági szerkezet alapján ennél némileg jobban differenciálják azokat. (Ld. a 3. táblázatot.) Az egy rendszerbe tartozó települések a tervezés és az irányítás szempontjából egységes egészet alkotnak, választott tanácsaik pedig széles körű jogosítványokkal rendelkeznek. Ugyanakkor a nem központi települések népességmegtartó képességét a törvény és az azt követő jogszabályok azzal kívánják biztosítani, hogy egyfelől a szolgáltató-ellátó intézmények működtetésének alsó határát a viszonylag alacsony népességszámú lakott helyekhez igazították, másfelől pedig lehetővé tették azt, hogy a 100 fő feletti települések népképviselői szervet, előljárásságot (a történelmi hagyományokat követve elnevezésük: kmetsztvo) válasszanak. Jelenleg a lakott helyek kétharmadában működik választott népképviselői szerv.

A bolgár modell egyrészt példa arra, hogy a települések „körzetesítésének” intézményesült formájában meg lehet tartani az elkülönült települési érdekek hatásmechanizmusának szervezeti kereteit, másrészt pedig azt is tükrözi, hogy a nagy térségek közötti lényeges aránytalanságok felszámolását követően a körzeten belüli fejlettségi amplitudók csökkentése a kisebb – de nem mindig homogén – területi egységek tervszerű és tudatos megszervezését igényli. S végül ezek az egységek a gazdaság és a társadalom irányításának további decentralizálásában és demokratizálásában – mint láttuk a BKP XII. kongresszusának határozataiban – is reális földrajzi kerettként szolgálnak. E modell tapasztalatai annak ellenére kedvezőek, hogy érzékeltük, a településrendszerek gazdasági teljesítőképessége, fejlettsége, központjaik jellege és településeik integrációs foka igen nagy szóródást mutat. Több jel egyértelműen azt igazolja, hogy a településrendszerekkel Bulgária a szocialista településhálózat egy új típusának a kialakítása felé tette meg az első lépéseket. További részletes vizsgálatokra lenne szükség ahhoz, hogy e modell általános érvényű szabályszerűségeit feltárjuk. (Egy ilyen jellegű kutatás esetén rögvest abból kellene kiindulnunk, hogy Bulgáriában a településsűrűség nagy.)

A másik sajátos területi szervezési kísérlet, a *lengyel makrorégiók* kialakítása és a *makroregionális intézmények* felállítása – annak ellenére, hogy funkcióik kizárólag tervezési jellegűek – ugyancsak közigazgatási reformhoz, a kétfokozatú közigazgatási rendszer megteremtéséhez kötődik. Az 1975. évi igazgatási területbeosztás változását Lengyelországban egyrészt az jellemzi, hogy felszámolták a járási szintet, és a már korábban megnagyobbított község (gmina) mint a közigaz-

3. táblázat

A bolgár településrendszerek jellemzői, 1975*

Megnevezés	Számuk	Arányuk	Területük	Népességük	Arányuk az ország aktív népességéből 0/0**	Településeik száma	Az előljáróságok száma
Kialakult településrendszerek	64	22,0	36 477	5 498 870	65,7	1 716	1 352
Kialakulóban levő településrendszerek	85	29,2	33 692	1 683 271	18,2	1 669	1 133
Kialakítandó településrendszerek	142	48,8	40 119	1 545 748	16,1	1 986	1 487
Összesen	291	100,0	110 288	8 727 889	100,0	5 371	3 972
o típus	1	0,3	1 314	1 076 741	13,5	38	49
I. típus	9	3,1	5 878	1 546 747	19,2	228	211
II. típus	28	9,6	16 978	2 032 275	23,8	901	682
III. típus	84	28,8	39 957	2 123 803	23,8	1 901	1 342
IV. típus	86	29,6	26 931	1 137 781	12,2	1 253	923
V. típus	83	28,6	19 230	750 542	7,5	1 046	765

*Forrás: Geografija na B'lgarija, 67., 70. o.

**1977. év.

gátás alsó foka a járási jogosítványok egy részét megkapta, majd ezt követően a 17 területi-igazgatási egység helyett 49 vajdaság szerveződött. A tradicionálisan erős lengyel területi tervezés a korábbiaknál kevésbé komplex és kevésbé specializált területi egységekkel találta magát szemben. (Meg kell jegyezni, hogy az új vajdaságok átlagos területe és népességszáma jóval meghaladja mind a magyar, mind a bolgár megyéket.) Emellett nehezebbé vált a központi tervezés helyi koordinációs feladatainak az ellátása is. Mind a tervezés társadalmasítása, mind a központi tervezés, mind pedig a gazdasági körzetet alkotó vajdaságok egységes fejlesztése egy új típusú szervezet megalakítását igényelte.

A makroregionális fejlesztési intézményrendszerét Lengyelországban lényegében két, egymással szorosan összefüggő szervezeti forma kialakításával alapozták meg. A rendszer egyik elemét a makrorégiók fejlesztési bizottságai alkotják. Az Állami Tervbizottság egyik elnökhelyettese vezette eme társadalmi szervek (tagjait a makrorégiót alkotó vajdaságok párt- és állami szervei, társadalmi szervezetei, gazdálkodó egységei, tudományos intézményei delegálják) véleményezik a makrorégiók területén tervezett központi és ágazati fejlesztések dokumentumait, javaslatokat dolgoznak és dolgoztatnak ki a vajdaságok közötti gazdasági együttműködés főbb irányaira, fórumot biztosítanak a vajdaságok közötti véleménycserékre, a vajdasági tervek, koncepciók kölcsönös megismertetésére.

A makroregionális tervezés másik szervezeti elemét az Állami Tervbizottság regionális tervezési osztályai testesítik meg. Ezek a regionális központokban működő dekoncentrált szervek részben tudományos kutatómunkát végeznek, részben tervezési feladatokat oldanak meg; funkcióik a makrorégiók gazdasági-társadalmi szerkezetének vizsgálatától a vajdaságok közötti együttműködés összehangolásán keresztül a népgazdasági terv körzeti fejezeteinek az összeállításáig terjednek. A regionális tervezési osztályokat az Állami Tervbizottság elnökhelyettese irányítja, vezetőjük egyben ellátja az említett fejlesztési bizottság titkári teendőit is. Az osztályok állományi létszáma 30–50 fő között mozog, a szakemberek négyötöde felsőfokú végzettségű. A feladatkör iménti vázlatos ismertetéséből is érzékelhetjük, hogy e szervek nem a vajdasági tervbizottságok funkcióit vették át, nem azokat helyettesítik, hanem kifejezetten olyan feladatok magas szintű megoldására szerveződtek, amelyek objektív és szubjektív adottságok folytán a területi szervek kompetenciáján kívül rekedtek, de a hatékony társadalom- és gazdaságsszervezés szempontjából nem központi, hanem regionális szinten oldandók meg. Az osztályok belső szervezeti rendjét a makrorégiók sajátosságaihoz igazították; általában az anyagi termelés tervezésére, a szociális infrastruktúra és az életkörülmények tervezésére, a településhálózat és a műszaki infrastruktúra fejlesztésére, valamint a környezetvédelem szervezésére alakultak külön csoportok.

E makroregionális szervek funkcióinak részletes taglalása – lévén, hogy az már átvezetne a területi gazdaságirányítási szervezetrendszer működésének átfogó tanulmányozásához – meghaladja a tanulmány célkitűzéseit, éppen ezért végezetül csupán tevékenységük néhány általános sajátosságát foglalom össze. A fejlesztési bizottságok működését mind a szakmai közvélemény, mind pedig a helyi szervek – a közreadott értékelések szerint – kedvezően ítélik meg. Elsősorban egy olyan, felső szintű jogszabályban deklarált állandó fórum keretei körvonalazódtak ezzel a konstrukcióval, amely egyrészt lehetővé teszi a vajdasági ha-

tárokat átlépő társadalmi-gazdasági folyamatok elemzését, tervezését és befolyásolását, másrészt pedig bizonyos mértékben alkalmas a területi érdektörekvések összehangolására is. Kevésbé ilyen egyértelmű a makrorégiális tervezési osztályok tevékenységének az értékelése. A nézetkülönbségek egy része sajátos jogálláshoz tapad. Problémát okoz, hogy vannak, akik ezt az intézményt tiszta irányítási szervnek tekintik, nem tisztázott tagolódásuk a központi tervezés rendszerébe, s még nem teljesen egyértelmű a területi tervezés egyes szintjei közötti munkamegosztás jellege sem, s végül, nem kevés azoknak a száma sem, akik – nem ismeretlen jelenség – működési területük, a gazdasági körzetek objektív jellegét, lehatárolásuk kritériumait kérdőjelezzik meg. Teljes a nézetazonosság viszont abban: ezek az intézmények nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a területi tervezés folyamata a népgazdasági tervezés szerves, az ágazati összefüggésekkel közel azonos súlyú része legyen, de létük nem elhanyagolható eredménye az sem, hogy tevékenységükkel hozzájárulnak a makrorégiókon belüli területi és ágazati munkamegosztás gazdasági hatékonyságot növelő továbbfejlesztéséhez.

IV. A területi gazdaságirányítás fejlődését befolyásoló néhány tényező

1. Már az előző fejezetekben is utaltam néhány olyan sajátosságra, amelyeket a termelőerők fejlődése, a társadalmi viszonyok változása eredményezett a szocialista gazdaságok területi irányításában. A területi irányítás legfontosabb jellegzetessége e tanulságokból leszűrhetően – amelynek alapja a gazdaság területi fejlődésének az alakulása, a horizontális és a vertikális munkamegosztás kölcsönhatásának az elemzése lehet – jórészt abból a tényből következik, hogy a társadalmi cselekvésformát olyan összetett jelenséggé kell felfognunk, amely a gazdaságirányítás hagyományos kutatási módszereivel nehezen közelíthető meg. Nemcsak arról van szó csupán, hogy a területi gazdaságirányítás funkcióinak, működési mechanizmusának a megismeréséhez több tudományágazat segítségével juthatunk el. Bonyolult feladattal állunk szemben azért is, mert feltételezhetően a területi gazdaságirányítás a gazdasági alrendszerek különböző elemeit foglalja magába. Az egységes rendszerbe történő integrálódást a gazdaság és a társadalom térbeli törvényszerűségei vezérlik elsősorban. Amíg az ágazati irányítás esetében viszonylag könnyen körvonalazhatók a funkciók, az irányítási modell elemei közötti alá-, fölérendeltségi viszonyokat hierarchikus szervezeti struktúrák hívják életre, addig a területi irányítás lényegének a kitapintásában már eleve az gondot okoz, hogy az irányításnak ez a válfaja nem köthető homogén szervezeti rendszerekhez, hanem a társadalmi munkamegosztás különböző szintjén álló és eltérő funkciókat gyakorló szervezettípusok tevékenységének a metszéspontjaiban kell annak alapvető tartalmát keresnünk. Mindebből tehát az következik, hogy a területi gazdaságirányítást nem azonosíthatjuk a területi közigazgatás funkcióival – habár nem kétséges, hogy a helyi-területi népképviselőtestek irányítási jogosítványai kötődnek leginkább a területek társadalmi-gazdasági struktúráihoz –, hanem annál sokkal átfogóbb, komplexebb tevékenység. Úgy vélem, többé-kevésbé közel járunk az igazsághoz, ha azt állítjuk, hogy a területi gazdaságirányítási funkciók egy részét a területi népképviselőtesti szervek és szakigazgatási apparátusai, a területi párt- és társadalmi szervezetek gyakorolják, más részük a vállalatok területszervező-, irányító tevékenységéhez köthető, míg bizonyos területi

gazdaságirányítási feladatok a központi – elsősorban funkcionális – irányításnak a területek gazdasági fejlődését meghatározó funkcióiból adódnak.

Nem feledkezve meg itt sem természetesen arról, hogy a gazdaság irányítási viszonyait a termelőerők fejlettsége határozza meg elsősorban, a továbbiakban csak azokat a tényezőket veszem sorra, amelyek a területi gazdaságirányítást *kön*-*di*-*ci*-*o*-*n*álják. Ezek összefoglalása során nem csupán arra törekszem, hogy az egyes tényezők fejlődésének fontosabb mozzanatait vázoljam, hanem igyekszem egyúttal jelezni azokat a kutatási feladatokat is, amelyekkel további megalapozott válaszokat adhatunk a gazdaságirányítás területi aspektusainak ma még kellően fel nem ismert vagy kevésbé tudatosodott összefüggéseire.

A területi irányítás működési lehetőségeit meghatározó leglényegesebb tényezőnek a *centralizált és decentralizált elemeknek* az általános gazdaságirányítási rendszerben elfoglalt helyét, ezek súlyát és *kölcsönhatásait* kell tekintenünk. Mit is jelent a decentralizáció a szocialista gazdaság számára? Elöljáróban szólnom kell arról, hogy minden bizonnyal nehéz lenne valamiféle általános modellt konstruálni a decentralizáció szocialista intézményére, s csakis akkor járunk el helyesen, ha a történelmi folyamatok alapos tanulmányozását követően, az egyes országok sajátos társadalmi-gazdasági viszonyainak a figyelembevételével írjuk le a decentralizáció különféle típusait. Ehelyütt ezért nem is próbálkozom azzal, hogy akár csak vázlatos képet is adjak a megoldási változatokról, hanem mindegyre arra vállalkozom, hogy a decentralizált elemek fejlődési sajátosságait és működésük néhány vonását a magyarországi tapasztalatok segítségével körvonalazzam. Azt azonban előre kell bocsátanom, hogy úgy vélem, e következtetések egyike-másika a szocialista országok többségére is érvényes lehet.

Mielőtt a kérdéseket sorra venném, szükségét látom annak, hogy a decentralizáció funkcióját is kifejező néhány fogalmi kérdést tisztázzak. Gazdasági értelemben a decentralizációt olyan komplex cselekvésrendszernek tekintem, amelynek a keretei között növekszik a gazdasági egységekben és a helyi-területi szerveknél hozott gazdasági jellegű döntések aránya és jelentősége. A gazdasági decentralizáció egyfelől lehetővé teszi azt, hogy a gazdasági döntések a lehető legszélesebb körű informáltság és a döntéshez közvetlenül fűződő anyagi érdekelttség helyszínén születessenek, tehát erősíti a gazdasági önállóságot és bővíti a helyi-területi szervek hatáskörét, másfelől lényegesen kedvezőbb feltételeket teremt a felső szintű szervek irányító tevékenysége számára is. A decentralizáció földrajzban használatos fogalma a folyamatot értelemszerűen nem a döntési mechanizmus oldaláról, hanem a termelőerők területi elhelyezésének sajátos szempontjai alapján közelíti meg, s a hangsúlyt a termelés térbeli centralizációjának a csökkenésére helyezi, s a leglényegesebb motiváló tényezőnek a gazdaság térbeli átrendeződését, illetve a gazdaság szervezetrendszerében zajló mozgásokat tekinti. Ugyancsak a döntési mechanizmus oldaláról közelíti meg a kérdést az igazgatástudomány is, amely decentralizáción a nem központi szervek kezében lévő szilárdan garantált területi és helyi jogosítványok körét érti. Itt kell megemlítenem, hogy a jogi szakirodalom egy közbülső intézménytípust – a dekoncentrált szerveket – is számon tart, amelyet a továbbra is a központ által irányított, de területileg dekoncentráltan elhelyezkedő szervezetek és jogkörrendszerek testesítenek meg. Ha mélyebb vizsgálat alá vesszük ezeket a szerveket, egyet kell érteni azzal a megállapítással, hogy „...szervezetileg csak részben elválaszthatók a decentralizált hatáskörök a dekoncentráltaktól... s a decentralizáció és a dekoncentráció

határvonala magukon a helyi és területi népképviselői szerveken belül húzódik.”⁴²

E fogalmi definíciókban voltaképpen utalást találunk mindazon szervekre és szervezetekre is, amelyek a decentralizációs folyamat objektumai és szubjektumai lehetnek egyben. Más oldalról közelítve a kérdést, azt mondhatjuk, hogy az egy területi egység keretei között az előbb már felsorolt szervezeti csomópontok kölcsönhatása és a közöttük kialakított racionális munkamegosztás motiválja az adott egység gazdaságának és társadalmának a működését. A magyar tapasztalatok alapján arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az ezekben a szervezeti típusokban az új gazdaságirányítási rendszer bevezetése óta lezajlott decentralizációs tendenciák mértéke, intenzitása és iránya többé-kevésbé lényeges különbségeket takar, s nem kis eltérések mutatkoznak meg a változások tudományos megalapozottságában, komplexitásában, társadalmi tudatosultságában és ideológiai konzekvenciáit illetően. A töretlen decentralizáció trendje azonban összességében jól kirajzolható.

2. Gazdaságirányításunk 1968. évi reformja a *vállalati szférában* két decentralizációs tendenciát indított el. Az első folyamat magából a reform belső lényegéből fakadt, ugyanis annak egyik fő célkitűzése az volt, hogy megszüntesse a hierarchikus, naturális elveken alapuló ágazati vállalatirányítást, s helyett egy olyan gazdaságirányítási rendszert alakítson ki, amelyben a makroökonómiai döntéseket gazdaságirányítási szinten hozzák meg, a konkrét gazdálkodási részfeladatokat pedig vállalati szinten oldják meg. A gazdaságirányítás és a gazdálkodó szint tehát minőségileg vált el egymástól, s általában a vállalatirányító szervek tisztán államigazgatási, a vállalatok pedig – döntési lehetőségeik nagymértékű növekedése mellett – kizárólag gazdálkodó szervek lettek. A gazdasági decentralizációnak ez a válfaja – amelyet szabályozási decentralizációnak is nevezhetünk – az első időszakban a tervszerű piacsabályozás alapelemeinek megteremtésével párhuzamosan – objektív okok és emléleti-ideológiai bizonytalanságok miatt – szükségszerűen hívott életre olyan tényezőket is, amelyek nem a központi irányítás reformszellemben történő továbbfejlesztésének az irányába haladtak, hanem az ágazati irányítás operatív beavatkozási lehetőségeinek a körét tágították újra. A gazdaság szervezetrendszerének a változatlansága – az új gazdasági feltételekhez nehezebben igazodó tröszt, egyesülési, nagyvállalati struktúra fennmaradása – is hozzájárult ahhoz, hogy a 70-es évek közepére a hierarchikus ágazati irányítás korábbi pozíciói felé kezdett törekedni.

Éppen ezért a szabályozási decentralizáció fokozása érdekében a 80-as évek elején elengedhetetlenné vált az óriási szervezetek szétagolása és új állami kisvállalatok alapítása. (1982 elejéig tíz trösztöt és három nagyvállalatot szüntettek meg, s ezekből 137 önálló vállalat jött létre.) E decentralizációs – pontosabban dekoncentrációs, mert lényegében az irányítási viszonyok módosításáról van szó – folyamatnak, egy tagoltabb vállalati szervezetrendszer kialakításának komoly hatékonyságserkentő hatása lehet. Az adatok ugyanis azt bizonyítják, hogy a tőkenagyság és a jövedelmezőség között Magyarországon negatív korreláció áll fenn. Ha a lekötött eszközök értéke és az évi béralap együttes összege alapján kategorizált vállalatcsoportok átlagos jövedelmezőségét vizsgáljuk, Magyarországon azt találjuk, hogy 30–50 millió Ft-os nagyságrendű vállalatcsoport jövedelmezősége

⁴² BIHARI O. (1983): 144. o.

(20,5%) kétszer-háromszor nagyobb a 700 millió Ft feletti vállalatok átlagánál (6,9–9,9%).⁴³ A magyar gazdasági mechanizmus továbbfejlesztése körül zajló viták résztvevői ma abban egyértelműen közös nevezőn vannak, hogy a vállalati szervezeti struktúrát a decentralizáció szándékával kell felülvizsgálni, s nincsenek nézetkülönbségek abban sem, hogy korszerűsíteni kell a központi irányítás szintjét is a stratégiai és a koncepcionális képességek erősítése érdekében. (Ez az igény motiválta elsősorban az egységes iparirányítási rendszer kiépítését, a három ágazati ipari minisztérium összevonását 1981-ben.)

A vállalati struktúrában érzékelhető decentralizáció másik vonulata a termelőerők területi átrendeződéséhez, kissé leegyszerűsítve a vidéki iparfejlesztésekhez kötődik. Az ipar földrajzi decentralizálását az 1956-os ellenforradalom után az általános gazdaság- és területfejlesztési célkitűzések (a gazdaságfejlesztésben elkövetett hibák kijavítása, a kiugró területi életszínvonal-különbségek mérséklése) a gazdaságpolitika egyik kulcskérdésévé tették. Igen ám, csak hogy amikor a 60-as évtizedben az extenzív iparfejlesztés az ország elmaradott térségeiben jelentős ütemet produkált (például 1961–1970 között az országos 35%-os ipari létszámnövekedési átlaggal szemben a gyengén fejlett területeken, az Alföldön és a Dél-Dunántúlon 85%-os, illetve 66%-os növekedési ütem mutatkozott), a széttelepülést (amely elsősorban a budapesti ipar egy részének vidékre helyezését jelentette) szinte kizárólag a szabad munkaerőlehetőségek mozgatták. Nem kevés gond forrása volt, hogy hosszú ideig a telephelyválasztást koordináló központi intézmény híján (az Országos Telephelyforgalmi Központot csak 1972-ben állították fel) a telepítések számára optimális térségek megválasztása fokozta az ágazatok közötti érdekellentéteket, de gyengítette az iparfejlesztések gazdasági hatékonyságát a területi szerveknek az a sokszor tapasztalt törekvése, amely az ipari létesítményeknek pusztán az életkörülményekre (foglalkoztatottságra) gyakorolt hatásait részesítette előnyben, s figyelmen kívül hagyta azt, hogy az új telepítés képes-e szűkebb gazdasági környezetébe integrálódni. Így a telephelyválasztást megelőző gazdaságossági mérlegelésben nem kaptak megfelelő hangsúlyt például a kooperációs lehetőségek, az infrastrukturális háttér, a szállítási távolságok. (Hadd tegyem ehhez rögtön hozzá, hogy a területi integráció előnyeinek érvényesítésére a gazdasági szabályozórendszer nem is ösztönzött, sőt még ma is csak nagy ritkán lehet ilyen gazdasági emelőkkel szabályozásunkban találkozni.)

Nem kétséges, hogy fő vonalaiban az ipar területi decentralizálása korszakos eredményekhez vezetett a magyar gazdaságban. E folyamat pozitív hatást gyakorolt a térségek általános gazdasági fejlődésére, elősegítette a munkaerőnek a társadalmi termelés hatékonyabb ágazataiba való átcsoportosítását, hozzájárult a teljes foglalkoztatáshoz, megkönnyítette a társadalmi mobilitást, a jövedelmek területi kiegyenlítését, közrejátszott a településhálózat fejlődésében, a kis- és középvárosok gazdasági potenciáljának a növekedésében stb. Az ipar területi fejlesztésében ugyanakkor nem sikerült maradéktalanul érvényesíteni az erőforrások hatékony kihasználásában rejlő potenciális lehetőségeket. S mivel – különösen a gazdaságirányítási reform után – a vidéki iparfejlesztés jelentős részben a szervezetiileg koncentrált vállalati szféra döntési körén belül maradt, az új telephelyek nagy hányadának csupán a vertikális munkamegosztás juttatott feladatokat úgy, hogy működésük szinte legapróbb részleteit is a térben távoli központ szabályoz-

⁴³ KORNAI J. (1982): 15. o.

ta, a gazdaságnak ebben a mikrorendszerében az 50-es évek tervutasítása élt tovább. A gazdasági decentralizáció körébe sorolhatóak azok a legutóbbi időben hozott intézkedések, amelyek nyomán a vidéki gyáregységek önálló jogi személylété válnak; s a kezdeti tapasztalatok azt igazolják, hogy a horizontális munkamegosztásba való jobb beépülésük gazdasági hatékonyságukat pozitív irányba befolyásolja.

A termelőerők területi decentralizálásának előbb említett folyamata mély nyomokat hagyott az ország *településbázisában* is. Számos egyéb tényező mellett a gazdaságfejlesztésnek ez a választott iránya is közrejátszott abban, hogy az elmúlt két évtizedet a településfejlesztés nézőpontjából a kizárólagos urbanizálódás időszakának kell tekintenünk. Az ipartelepítések zömére a nem falusi településeken került sor, a mezőgazdasági termelés jelentős fejlődése ellenére a községek népességszáma folyamatosan csökkent, s különösen kritikussá vált az 500 fő alatti kistelepülések helyzete (számuk jelenleg 831). Ezt, de még a 2–3000 fő alatti, települési kört a közigazgatás, a mezőgazdasági irányítás, az oktatási és az egészségügyi ellátás összevonása valósággal sokkolta, de nem kevésbé váltak nehézzé a többi nem kiemelt település fejlődési lehetőségei sem azáltal, hogy a fejlesztési forrásokból nekik csak igen kis töredék jutott. Eközben azonban megszilárdult az ország városhálózata, a fejlesztési eszközök koncentrált felhasználása oda vezetett, hogy ma 5 – tágabb régiójának, 13 – megyéjének és több mint száz – szélesebb vonzáskörzetének társadalmi-gazdasági viszonyait potenciálisan szervezni és mozgatni képes város vagy nagytelepülés található az országban. Tény azonban az is, hogy az egyes társadalmi csoportok közötti területi differenciák alapvetően az infrastrukturális fejlettség különbségéből adódnak, s az ebből fakadó társadalmi feszültségek megszüntetésének szükséges előfeltétele az, hogy a települések fejlesztésében is egy erőteljesebb decentralizációs – dekoncentrációs folyamat induljon meg.

3. Az ellenforradalom utáni gazdasági fellendülés, a 60-as években a gazdaság és a társadalom több szférájára kiterjedő decentralizációs folyamatok hatásai a *tanácsszervezet* működésére is nagy hatást gyakoroltak. Az új gazdaságirányítási rendszer bevezetése előtti fél évtizedben a szervezet működésének jellege változott meg alaposan, a hagyományos szervezeti kereteket fokozatosan a nagyobb önállóság felé mutató funkciókkal bővítették. E rövid időszakban gyökeresen átalakult a tanácsi tervezés és gazdálkodás rendszere, s az intézkedések nagy része azt a célt szolgálta, hogy a megyei szerveket felkészítsék arra, hogy majdan területük önálló gazdáivá, tényleges önkormányzati szervekké váljanak.

A megye hármas gazdasági feladatkörének – amely a központi célkitűzések megvalósítását, a tanácsi gazdálkodás irányítását és a terület egészére vonatkozó tervkészítési és koordinációs tevékenységet foglalja magában – a tisztázását követően a megyei önállóság gazdasági alapjairól kellett döntenie. A korábbi központi finanszírozású költségvetési mechanizmust kellett a gazdaságirányítási rendszernek adekvát módon megváltoztatni. Mivel a reform a gazdaságban sem tűzte ki célul a teljes körű önfinanszírozás bevezetését, megalapozatlanok voltak azok a törekvések, amelyek a társadalmi élet minden területén az önálló gazdasági finanszírozást sürgették. A költségvetési önállóság ilyen szélsőséges megközelítése azonban nem volt megalapozott az akkori gazdasági körülmények között, de elhamarkodott lépés lenne jelenlegi gazdasági fejlettségünk színvonalán is. Elsősorban azért, mert a szocialista államnak lényeges funkciója a nem termelő infra-

struktúra kiépítésének és fejlesztésének központi támogatása. Meggyőződésem, hogy a területi feladatoknak ez a része csak akkor lenne helyi eszközökkel megvalósítható, ha lemondanánk a szocialista területfejlesztés egyik fő célkitűzéséről, az egyes térségek fejlettségi színvonala közötti különbségek mérséklésének igényéről. (A reformot követő rövid átmeneti időszak e téren megmutatkozó bizonytalanságai például azt eredményezték, hogy a fejlettebb megyék elsősorban szolgáltatási beruházásokra fordították a rendelkezésükre álló eszközöket, a kevésbé fejlettek pedig szinte kizárólag a munkalehetőségek bővítésére költötték pénzeiket.)

A tanácsi szervezetben folyó decentralizálási törekvéseket az 1971. évi tanácstörvény összegezte. E törvény jelentősége nemcsak abban áll, hogy a helyi és a területi tanácsok helyét, szerepét az állami szervezetben az addigiaktól eltérően határozta meg, hanem abban is, hogy szervezeti és átfogó hatásköri módosulásokat idézett elő. Többek között megszűntek a járások gazdaságirányítási jogosítványai, a túlcentralizáltságot már korábban csökkentette a kettős alárendeltség megszüntetése, a törvény a tanácsok önállóságához számos gazdasági, szervezeti és hatásköri eszközt és garanciát biztosított, és lényegesen bővültek a tanácsok önkormányzati jogai.

A tanácsszervezetben végrehajtott decentralizáció általános vonulata mögött ma még számtalan ellentmondás, megoldatlan probléma húzódik meg. Ezek részletes elemzésétől most el kell tekintenem, csupán a sok közül egy kérdésre, nevezetesen a gazdasági önállóság és az önkormányzati funkció gyakorlásának összefüggésére utalok. A tanácsok jelenleg – az állami célcsoportos beruházások kivételével – önállóan határozhatják meg fejlesztési céljaikat, a normatívák és a kötelező előírások keretei között költségvetésüket is szabadon állapíthatják meg. A bevételi források tekintetében azonban már jóval korlátozottabban érvényesül a tanácsok autonómiája. Nem a teljes önfinanszírozás bevezetését kell hiányolni – az előzőekben a nézet tarthatatlanságáról szólottam –, hanem arra kell rámutatni, hogy a tanácsok – nem lévén joguk önálló adópolitika kialakítására – a központilag megállapított adóforrások fölött rendelkezven csupán, gazdasági önállóságukat csak igen szűk korlátok között gyakorolhatják. Az adózási autonómia elemi formáinak a megvalósítása az egész gazdaság jövedelem- és árképzési rendszerének folyamatos továbbfejlesztése nélkül azonban szinte elképzelhetetlen. A fejlesztési források körének átgondolt felülvizsgálatára annál is inkább szükség lenne, mert egyfelől a tanácsi fejlesztési alap bevételeinek ma még közel kétharmadát az állami hozzájárulás teszi ki, másfelől éppen ezért a jelenlegi rendszerben a tanácsok még kevésbé érdekeltek abban, hogy a területükön működő gazdasági szervezetek tevékenységének jövedelmezőségét sajátos eszközeikkel növeljék.

IRODALOMJEGYZÉK

- ALAEV, É. B. (1959): Voproszű ékonomicseszkogo rajonirovanija i razmescsenija promüslennogo proizvodstva v szocialiszticeszkijh sztrana. – Voproszű ékonomiki, 10. sz. 90–99. o.
- ALAEV, É. B. (1977): Ékonomiko-geograficeszkaja terminologija. Moszkva, Müszl'.
- ALAEV, É. B.–CSADAEVA, N. V. (1980): Voproszű upravlenija i resenie ih geograficeszkij nauk. – Geograficeszkie aszpektű upravlenija, Moszkva, Müszl'. 61–79. o.
- ALEKSZANDROV, I. G. (1957): Ékonomicseszkoe rajonirovanie Roszszii. – Voproszű ékonomicseszkogo rajonirovanija. Sz. materialov i sztatej. Moszkva, Goszpolitizdat.
- BAUER T.–SZAMUELY L. (1979): Az ipar ágazati irányításának szervezete az európai KGST-országokban: néhány tanulság. – Közgazdasági Szemle, 1. sz. 25–42. o.
- BIHARI O. (1968): A tanácsok fejlődésének problémái a szocialista államokban. – Állam és Igazgatás, 3. sz. 193–210. o.
- BIHARI O. (1969): A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BIHARI O. (1983): Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BISAEV, M. A.–FJODOROVICS, M. M. (1961): Organizacija upravlenija promüslennüm proizvodstvom. Moszkva, Goszudarsztvennoe izd-vo planovo-ékonomicseszkij literaturü.
- BOGOMOLOV, O. T. [szerk.] (1979): Territorial'nüe sztruktürü nacional'nüh hozajsztv sztran SZÉV. Moszkva, Nauka.
- A Bolgár Kommunista Párt XII. kongresszusa. Bp., 1981. Kossuth Könyvkiadó.
- BUTAKOV, D. D. (1980): Mesztñüe bjudzsetű sztran-cslenov SZÉV. Moszkva, Finanszű.
- CSIKÓS-NAGY B. (1971): Magyar gazdaságpolitika. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- CSADAEVA, N. V. (1979): Voproszű upravlenija pri razmescsenija proizvoditel'nüh szil. – Problemű regional'nogo planirovanija i prognozirovanija. Szborn. sztatej. Moszkva, SZOPSZ pri Goszplane SZSZSZR. 27–35. o.
- ENYEDI Gy. (1978): Kelet-Közép-Európa gazdaságföldrajza. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Geografija na B'lgarija. Ikonomicseszka geografija. Szófia, 1981. Izd. na BAN.
- GOLOVKO, A. A. (1968): Novaja szisztema rukovodstva hozajsztvom v Bolgarii. – Szovetszkoe goszudarsztvo i pravo, 3. sz. 91–96. o.
- HOREV, B. Sz. (1978): Aktual'nüe problemű upravlenija territorial'noj organizaciej szovetszkogo obszcsesztva, szocial'no-ékonomicseszkoe rajonirovanie i territorial'noe planirovanie. – Geograficeszkie aszpektű upravlenija. Moszkva, Müszl'. 25–61. o.
- HOREV, B. Sz. (1980): Ponjatija territorial'noj organizacii obszcsesztva i upravlenija kak osznovnüe ponjatija szocial'no-ékonomicseszkij geografii. – Ékonomicseszkaja is szocial'naja geografija. Moszkva, Müszl'. 75–86. o.
- HOREV, B. Sz. (1981): Territorial'naja organizacija obszcsesztva. (Aktual'nüe problemű regional'nogo upravlenija i planirovanija v SZSZSZR.) Moszkva, Müszl'.
- HORVÁTH Gy. (1982): A gazdaság területi irányításának fejlődése a Szovjetunióban. – Állam és Igazgatás, 1. sz. 30–39. o.
- HORVÁTH Gy. (1983): Szembenállás vagy viszonyosság? A központosított államhatalom és a helyi önállóság dialektikája a szocialista gazdaság területi irányításának előtörténetében. – Dolgozatok a területfejlesztés tudományos megalapozásának a köréből. MTA Dunántúli Tudományos Intézete. Közlemények 30. Pécs, 23–49. o.
- HORVÁTH L. (1976): Az ágazati irányítás elvi és gyakorlati problémái. – Gazdaság, 4. sz. 7–27. o.
- JUSZIPOV, V. A. (1973): Szocsetanie otraszlevogo i territorial'nogo upravlenija promüslennoszťju SZSZSZR. Kazany, Kazanszkij goszudarsztvennűj universitet.

- KORNAI J. (1982): A magyar gazdasági reform jelenlegi helyzetéről és kilátásairól. – *Gazdaság*. 3. sz. 5–18. o.
- KULCSÁR K. (1982): A szocialista társadalom érdekviszonyai és politikai rendszerének fejlődése. – *Politikatudományi tanulmányok*. Bp., Kossuth Könyvkiadó. 159–169. o.
- KULCSÁR V. [szerk.] (1975): Területfejlesztés a szocialista országokban. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Kossuth Könyvkiadó.
- LENIN Összes Művei. 35. kötet. Bp., 1972. Kossuth Könyvkiadó.
- LENIN Összes Művei. 36. kötet. Bp., 1979. Kossuth Könyvkiadó.
- LENIN Összes Művei. 44. kötet. Bp., 1981. Kossuth Könyvkiadó.
- LŐRINCZ L. (1961): Az európai népi demokratikus országok államigazgatási-területi beosztásának fejlődése. – *Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője*. 1–2. sz. 223–240. o.
- MAGID, I. I. (1957): Nekotorie organizacionnue i pravovue voproszű peresztrojki upravlenija promüslennoszťju i sztroitel'sztvom. *Vesztnik LGU*. 17. sz. 112–113. o.
- A Magyar Szocialista Munkáspárt XII. kongresszusának jegyzőkönyve. Bp., 1980. Kossuth Könyvkiadó.
- MAJERGOJZ, I. M.–ALISZOV, N. B.–VALEV, Ė. B. [szerk.] (1978): *Ėkonomicseszkaja geografija zarubezsnűh szocialiszticeszkih sztran* (Evropa, Kuba). Moszkva, Moszkovszkij universitet.
- MANDEL M.–GÁSPÁR L. (1977): A gazdasági folyamatok térben való szintetizálása. – *Közgazdasági Szemle*. 5. sz. 524–534. o.
- MIKUL'SZKIJ, K. (1958): O szoversensztvovanii upravlenija promüslennoszťju v Germanszkaj Reszpublike. – *Voproszű ekonomiki*. 7. sz. 147–153. o.
- NEKRASZOV, N. N.–KORMNOV, Ju. F. [szerk.] (1976): Regional'ñue problemű i territorial'noe planirovanie v szocialiszticeszkih sztranaš Evropű. Moszkva, Progreszsz.
- NEKRASZOV, N. N.–SIRJAJEV, Ju. SZ. [szerk.] (1979): Regional'ñue szocial'no-Ėkonomicseszkie iszszledovanija v sztranaš SZĖV. Moszkva, Müszl'.
- OSTWALD, W. (1981): Teoreticeszkie i metodologiceszkie voproszű vlijanija dinamicsnogo razvitija rajonov na territorial'nuju sztrukturu vszej sztranű. – *Plánovani szocialne ekonomického rozvoje oblastű*. Ostrava, VUROM. 18–29. o.
- SABUNINA, V. (1959): O peresztrojke upravlenija narodnűm hozjajsztvom v Narodnoj Reszpublike Bolgarii. – *Voproszű ekonomiki*. 5. sz. 137–141. o.
- SAMOV, A. A. (1979): *Upravlenie proizvodsztvom regiona*. Moszkva, Szovetszkaja Roszszija.
- SANDRU, J. (1975): *Romania. Geografie economica*. Bukarest, Editura Didactica si Pedagogica.
- SÁRKÖZY T. (1976): A vállalatirányítás és a vállalati gazdálkodás a külföldi szocialista országok gazdasági reformjainak folyamatában. – *Állam- és Jogtudomány*. 3. sz. 444–470. o.
- SÁRKÖZY T. (1979): A gazdaságirányítás és a vállalatok. Bp., Kossuth Könyvkiadó.
- SÁRKÖZY T. (1981): A népgazdaság intézményrendszerének távlati fejlesztése, különös tekintettel a központi gazdaságirányítás szervezésére. – *Közgazdasági Szemle*. 1. sz. 16–33. o.
- STARK A. (1980): A szocialista tervgazdálkodás nemzetközi gyakorlata. Az európai KGST-országok gazdasági fejlődése, 1945–1980. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- STAROSCIK, J. [szerk.] (1973): *Instytucje prawa administracyjnego europejskich panstw szocialistycznych*. Wrocław, Varsó, Krakkó, Gdansk. ZN im Ossolinskich Wydawnictwo PAN.
- STRASZEWICZ, L. (1974): *Geografia ekonomiczna europejskich krajów szocialistycznych*. Varsó, Panstwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- SZAUSKIN, Ju. G. (1973): *Ėkonomicseszkaja geografija: isztorija, teorija, metodű, praktika*. Moszkva, Müszl'.

- SZEVOSZTJANOV, V. N. (1975): Nekotorie problemü szoversensztvovanija upravlénija territorial'noj organizacéj proizvoditel'nüh szil. Avtoreferat diszsz. Moszkva, MGU Geograficeszkij fak.
- SZJOMUSKIN, A. T. (1977): Problemü territorial'nogo upravlénija ékonomikoj. Moszkva, Ékonomika.
- SZOBOSZLAI Gy.-WIENER Gy. (1980): Az állami területbeosztás politökonómiai kérdései. – Jögtudományi Közlöny. 6. sz. 355–366. o.
- A szocialista országok statisztikai évkönyvei. 1975.
- A Szovjetunió Kommunista Pártjának XXVI. kongresszusa. Bp., 1981. Kossuth Könyvkiadó.
- SZTOJKOV, J.-GAZENOV, SZ. et al. (1979): V'proszü na izgrazsdaneto na szisztemi za territorialno upravlénie na promislenoszta. – Ikonomiczeszki Müszl'. 5. sz. 31–44. o.
- TATAI Z. (1980): A gazdaság irányításának regionális tényezöi. – Állam és Igazgatás. 5. sz. 419–425. o.
- TOLDI F. [szerk.] (1977): Az európai népi demokratikus országok területi beosztása és táncsi szervezete. Bp., Az MTA Állam- és Jögtudományi Intézetének kiadványa.
- VENEDIKTOV, A. V. (1959): Pravovoe polozenie szovnarhoza i podvedomsztvennom emu predprijatij. Leningrád, Izd-vo Leningradszkogo üniversziteta.
- ZAWADZKI, St. M. (1973): Osznovü regional'nogo planirovanija. Moszkva, Progreszsz.
- ZAWADZKI, St. M. (1975): Makroregion jako obiekt planowania. Gospodarka Planowa. 7–8. sz. 407–409. o.
- ZELKÖ L. (1978): Vállalatelmélet és politikai gazdaságtan. Bp., Közgazdasági és Jögi Könyvkiadó.

ОБЩИЕ И СВОЕОБРАЗНЫЕ ЧЕРТЫ В СИСТЕМАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

ДЬЮЛА ХОРВАТ

Автор, исходя из убеждений, что кроме динамики в отраслевых структурах при совершенствовании управленческой и внутри этого организационной системы управления экономикой целесообразно назвать и особенности, обусловленные пространственными закономерностями, исследует некоторые из общих и своеобразных особенностей систем территориального управления экономикой в социалистических странах.

В первой главе автор обобщает общественно-ведческие воззрения, требующие или отвергающие принципы территориального управления экономикой, затем высказывает мнение о необходимости выяснения системы понятий территориального управления экономикой, его функций и действия.

Во второй главе исследуются изменения функций территориального управления в развитии социализма. Автор дает оценку горизонтальных связей советского управления экономикой 20-х гг., занимается вопросами организации территориального управления, возникших в СССР, НРБ и ГДР в конце 50-х, начале 60-х годов, опыта их действия. Автор устанавливает, что решение этих вопросов, основанных не на согласованности отраслевого и территориального управления, и не на сознательной территориальной децентрализации, а на бездифференцированном переносе прежних прав отраслей в территориальные единицы, не оказалось благоприятным с точки зрения экономического роста.

В третьей главе автор рассматривает пространственные рамки действия общества и экономики, экономические районы и территориально-административные единицы. Он знакомит со спецификой территориального развития социалистических стран, сущностью разнообразных концепций районирования, количественными особенностями в настоящее время действующих систем районирования, экономическими и плановыми функциями экономических районов. Исследуя территориально-административные единицы, автор приходит к заключению, что пока крупные экономические районы как принципиально, так и с точки зрения экономического потенциала, в разных странах показывают одинаковую картину, где общие черты принимают верх над специфическими, в то время как на государственное территориальное деление с полной силой влияют политические факторы, выходящие из экономического развития стран, а также специфические факторы, сложившиеся по историческому ходу развития сети поселений разных государств. Далее дается подробный анализ специфических форм социалистической территориальной организации — системы поселений в НРБ, польских макрорегионов и даются основные черты их действия.

В четвертой главе автор обобщает факторы влияния на развитие территориального управления экономикой. Среди них наиболее существенными элементами автор считает проявление пропорций и соотношений между централизацией и децентрализацией в общей системе управления экономикой. Выясняется понятие экономической, географической и административной децентрализации, затем показывает в разрезе развития венгерской экономики развертывание направлений децентрализации. Автор приходит к заключению, что размер тенденций децентрализации, их интенсивность и направление показывают значительную разницу и этот процесс неблагоприятно влияет на эффективное развитие экономики.

GENERAL AND SPECIFIC FEATURES IN THE REGIONAL ECONOMIC MANAGEMENT SYSTEMS OF THE SOCIALIST COUNTRIES

Gy. Horváth

The author examines some general and specific features of the regional economic management systems of the socialist countries as he is convinced that besides changes in the sectorial structure attention must also be paid to the specific features caused by the spatial regularities.

In the first chapter he summarizes the theoretical considerations that either accept or refuse to take into account the regional aspects of economic management then emphasizes the need to clear the conceptual framework of regional economic management, its functions and operation.

In the second chapter he examines changes in the functions of regional management in the course of socialist development. He sizes up the horizontal relations of the economic management in the Soviet Union of the 1920s, the organizational problems of regional management that was introduced in the Soviet Union, Bulgaria and the German Democratic Republic in the late 50s, early 60s, and their experiences. He states that these solutions simply transferred the earlier operational sectorial authorities to the regional units and could not seriously improve economic growth, since – instead of harmonizing the development of both the sectorial and regional management – they were not based on the conscious regional decentralization concept.

The third chapter deals with the spatial frame of the social and economic activities – the economic regions and the administrative districts. The author describes here the specific features of the regional development of the socialist countries, the main points of the different division concepts, the main quantitative characteristics of the present regional systems, the planning and management functions of the existing economic regions. The analysis of the administrative districts leads him to the conclusion that while the larger economic regions seem to be more or less similar in the different countries as to both the basic principles and their economic potentials, the administrative districts are more strongly characterized by the specific features caused by the differences in their political and economic development as well as the historically formed settlement network. The author also analyses in detail the main functional features of two specific socialist ways of regional development, those of the Bulgarian settlement network and of the Polish macro-regions.

In the fourth chapter the factors that influence the development of regional economic management are summarized. The most important of these are – in the author's opinion – the proportion and interaction of the centralized and decentralized elements. After defining the notion of economic, geographic and administrative decentralization he presents the main tendencies of decentralization on the example of the Hungarian economic development. He concludes that there are significant differences in the tendencies and proportion of decentralization and these processes have an unfavourable effect on the efficient functioning of the economy.

TARTALOM

<i>Najdenova, Radka-Popov, Petör</i> : Regionális politika és a termelőerők területi szervezésének irányítása a Bolgár Népköztársaságban (Módszertani alapelvek) (Fordította: <i>Mátrai Judit</i>)	3
<i>Pietrucha, Jerzy-Pilny, Antoni M.</i> : A gazdasági agglomerációk irányítási koncepciójának alapelemei Lengyelországban (Fordította: <i>Bányai László</i>)	31
<i>Bibari Ottó</i> : A területi decentralizáció. A területi autonómia és a politikai regionalizálás	65
<i>Schulze, Gerhard</i> : A helyi államhatalmi szervek szerepe az NDK népgazdaságának fejlődésében (Fordította: <i>Mátrai Judit</i>)	79
<i>Horev, Borisz Szergeevics</i> : A gazdaság területi irányításának problémái a Szovjetunióban (Fordította: <i>Teller Tamásné</i>)	103
<i>Benjamin, Michael-Ljubovnij, Vladimir Jakovlevics-Pcselincev, Oleg Szergeevics-Tomásek, Petr</i> : Az irányítás korszerűsítésének kérdései a városok és az agglomerációk fejlesztésében (Fordította: <i>Kerekes László</i>)	139
<i>Horváth Gyula</i> : Általános és sajátos vonások a szocialista országok területi gazdaságirányítási rendszereiben	165

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Найденова, Р. — Попов, П.:</i> Региональная политика и управление территориальной организацией производительных сил в НРБ (Методологические и методические принципы)	3
<i>Петруха, Е. — Пильны, А. М.:</i> Основные элементы концепции управления хозяйственными агломерациями в ПНР	31
<i>Бихари О.:</i> Территориальная децентрализация. Территориальная автономия и политическая регионализация	65
<i>Шульце, Г.:</i> Роль местных органов государственной власти в развитии народного хозяйства в ГДР	79
<i>Хорев, Б. С.:</i> Проблемы территориального управления экономикой в СССР	103
<i>Беньямин, М. — Любовный, В. Я. — Пчелинцев, О. С. — Томашек, П.:</i> Вопросы совершенствования управления развитием городов и агломераций	139
<i>Хорват Дь.:</i> Общие и своеобразные черты в системах территориального управления экономикой в социалистических странах	165

CONTENS

<i>Naydenova, R.-Popov, P.</i> : Regional policy and the regional organisation of the productive forces in the Bulgarian People's Republic (Methodological principles)	3
<i>Pietrucha, J.-Pilny, A. M.</i> : Basic principles in the management of the economic agglomerations in Poland	31
<i>Bihari O.</i> : Regional decentralization. Regional self-government and political regionalization	65
<i>Schulze, G.</i> : The role of the local state bodies in the development of the national economy in the German Democratic Republic	79
<i>Khorev, B. S.</i> : The problems of regional economic management in the Soviet Union	103
<i>Benjamin, M.-Lyubovny, V. Ya.-Pchelintsev, O. S.-Tomasbek, P.</i> : Problems of management in the development of towns and metropolitan areas	139
<i>Horváth Gy.</i> : General and specific features in the regional economic management systems of the socialist countries	165

A TANULMÁNYKÖTET SZERZŐI

BENJAMIN, M., a jogtudományok doktora, az Irányítási Problémák Nemzetközi Kutatóintézetének igazgatóhelyetese, Moszkva; BIHARI O. (1921–1983) akadémikus, az MTA Dunántúli Tudományos Intézetének volt igazgatója; HORREV, B. Sz., a földrajztudományok doktora, a Moszkvai Állami Lomonosov Egyetem Közgazdaságtudományi Karának vezető professzora; HORVÁTH Gy., az MTA Dunántúli Tudományos Intézetének tudományos munkatársa; LJUBOV-NÜJ, V. Ja., a közgazdaságtudományok doktora, az OSzFSzK Állami Tervbizottsága Közgazdaságtudományi Intézetének osztályvezetője, Moszkva; NAJDENOVA, R., a földrajztudományok kandidátusa, a Bolgár Tudományos Akadémia Földrajzi Intézetének tudományos főmunkatársa, Szófia; PCSELINCEV, O. Sz., a közgazdaságtudományok kandidátusa, a Szovjetunió Tudományos Akadémiája és Tudományos-Műszaki Bizottsága Rendszerkutató Intézetének tudományos csoportvezetője, Moszkva; PIETRUCHA, J., a közgazdaságtudományok doktora, a Lengyel Tudományos Akadémia Katowicei Osztálya Regionális Gazdasági Bizottságának elnöke; PILNY, A. M., a közgazdaságtudományok kandidátusa, az LTA Katowicei Osztálya Regionális Gazdasági Bizottságának titkára; POPOV P., a földrajztudományok doktora, a BTA Földrajzi Intézetének igazgatóhelyetese, Szófia; SCHULZE, G., a jogtudományok doktora, az NDK Állam- és Jogtudományi Akadémiájának első rektorhelyetese, Potsdam; TOMÁSEK, P., a közgazdaságtudományok kandidátusa, az Irányítási Problémák Nemzetközi Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, Moszkva.

Az ábrákat készítette

FONYÓDI VALÉRIA

Az idegen nyelvű összefoglalókat fordították

RÉTALJI DEZSŐNÉ (orosz)

DR. SZENTESSY ÉVA (angol)

Készült a Somogy megyei Nyomdaipari Vállalat kaposvári üzemében
300 példányban – 84-5504 – Kiad. Főig. eng. sz.: 46 967
Felelős vezető: Mike Ferenc igazgató

